

Márton Éva – Princz Adrienn – Vajcs Nikoletta¹

A szabadságvesztésre ítélték választójoga

I. Bevezetés

Magyarország 2004. május 1-je óta tagja az Európai Uniónak, ettől az időponttól kezdve már hivatalosan is csatlakoztunk azon államok közösségéhez, akik elsődleges céljuknak tekintik az egységes Európa kialakítását. Maga az integráció több területet is érint, a jogi integráció csak egy a sok közül, és számos további ágra oszlik.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Hirst kontra Egyesült Királyság* ügyében hozott² ítéletével kívánunk behatóbban foglalkozni e tanulmányban, amely olyan nagy érdeklődést váltott ki belőlünk, hogy 2007 őszén úgy döntöttünk: az ügy értékelésével, és annak lehetséges hatásaival kapcsolatban megfogalmazzuk álláspontunkat. Az európai büntetőjogi integráció történetében ez az eset új fejezetet jelenthet azon államok tekintetében, akik az Egyesült Királysághoz hasonlóan szabályozzák a fogvatartottak választójogát. Magyarország ezen államok csoportjához tartozik.

Tanulmányunkban megkíséreljük felfedni – az ítélet elemzése alapján – az eset valamennyi sajátosságát; számos nemzetközi, illetve európai egyezmény szabályozási módszerét és vonatkozó rendelkezéseit, valamint a vizsgált kérdéshez szorosan kapcsolódó jogeseteket is. Mindezt az Egyesült Királyság azon sajátos helyzetének tudatában tesszük, amely annak az angolszász, common law jogrendszerhez való tartozásából, illetve annak a kontinentális jogrendszerhez fűződő kapcsolatából ered. A tanulmány a fentiekén kívül természetesen érinti a vonatkozó hatályos magyar szabályozást is.

Ám nem megkerülhető a jelenlegi európai szabályozásra való kitekintés sem, s ahhoz, hogy egy stabil Európai Unió jöjjön létre, elengedhetetlen az a fajta bírói joggyakorlat, melyet többek közt a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság alakít ki, és alkalmaz. Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az Európai Bíróság nem ugyanazon szervezeti keretek közt működik, mégis összefügg e két szerv működése, hiszen a strasbourgi esetjog lényegében megmutatkozik az Európai Közösségek jogában is. Ezt a helyzetet pedig csak erősíti az a tény, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének legtöbb tagja az EU tag-

1 A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatói, a 2005 óta dr. Karsai Krisztina egyetemi docens vezetésével működő Ius Criminalis Europeae (továbbiakban ICE) kutatócsoport tagjai. E csoport legfőbb céljának tekinti az európai integráció büntetőjogi aspektusainak vizsgálatát. A kutatócsoport számos olyan jogesetet vizsgál, melyek átfogó analízise az egységes büntetőjogi szabályozást segíti – vagy már segítette – elő. E körben az ICE tevékenysége arra is kitér, hogy miként befolyásolják, vagy befolyásolták a tagállamok – köztük Magyarország – belső jogi szabályozását a fent nevezett esetek nyomán alkalmazott intézkedések.

2 Strasbourg, 2005. október 6. – Nagykamarai ítélet, 74025/01. sz. kérelem

ja is egyben. Továbbá maga az egyezmény – mint nemzetközi jogi szerződés – érvényesül a tagállamok belső jogában.³

A jövőben a fent említett két szerv munkája még inkább összefonódik majd a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével, mivel ennek értelmében az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.

II. A Hirst ügy

A. Tényállás⁴

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke kimondja: „A Magas Szabaddó Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.” A választással és a választhatósággal kapcsolatos kérdések minden állam belső szabályozási körébe tartoznak. 2006. október 6-ig ez olyan területnek tűnt, melyet pont ezen okból nem érint az európai integráció. Nevezett napon azonban Strasbourgban az Emberi Jogok Európai Bíróságának Nagykamara ülésén ítéletet hirdettek a Hirst kontra Egyesült Királyság ügyében.

A kérelmező, John Hirst 1950-ben született az Egyesült Királyságban, ahol 1980. február 11-én az ellene indított büntetőeljárásban bűnösnek vallotta magát emberölés büntetésében. A bíróság az orvos-szakértői vélemények alapján (melyek alátámasztották, hogy a vádlott korlátozott beszámítási képességgel rendelkezett az elkövetés időpontjában) elfogadta a vádlott nyilatkozatát, és diszkrecionális életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélte. A kérelmező büntetésének kötelező részét 1994. június 25-én kitöltötte, azonban az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek feltételes szabadságra helyezési ügyében eljáró tanácsadó bizottság, az ún. Parole Board értékelése szerint a panaszos továbbra is komoly veszélyt jelent a társadalomra, így fogva tartása továbbra is indokolt. A Representation of the People Act elnevezésű, 1983-as törvény alapján⁵ az Egyesült Királyság területén fogva tartottakat automatikusan megfosztották azon joguktól, hogy részt vehessenek a fogva tartásuk alatt tartott mindennemű helyi, illetve országgyűlési választáson. John Hirst további két társával, Pearson és Feal Martineztel együtt eljárást indított a Hight Court előtt annak kimondását kérve, hogy a brit szabályozás összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Egyezményének fent idézett cikkelyével. A Divisional Court, bár kitért arra, hogy

3 Blutman László: EU-jog – működésben. Béba Kiadó, Szeged, 2004. 222-223.o.

4 Acta Humana, 16. évfolyam. 2005. 4. szám, 133-163. o.

5 1983 Representation of the People Act, 3 §: Az elítélt személy addig, amíg büntetése következtében büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartják, nem rendelkezik szavazati joggal a parlamenti és a helyi képviselő választásokon. A kizárás vonatkozik azon fogvatartottakra, akiket az 1955-ös Army Act, az 1955-ös Air Force Act, az 1957-es Naval Discipline vagy az 1976-os Armed Forces alapján ítéltek el. De nem vonatkozik azokra, akiket a bíróság semmibe vétele vagy pénzbírság késedelmes befizetése miatt ítéltek el. Továbbá lényegtelen a törvény ezen szakasza szempontjából, hogy az elítélés vagy a büntetés kiszabása a Törvény hatályba lépése előtt vagy után történt. Lehetőség van szakaszos szabadságvesztés kiszabására. Ebben az esetben az elítélt, ha éppen a börtön falain kívül tartózkodik, jogosult a szavazásra.

Európában az Egyesült Királyságot is beleértve csupán 8 ország jogrendszere rendelkezik a jogerősen elítélt fogvatartottak szavazati jogának teljes mértékű megfosztásáról, végül mégis azt az álláspontot képviselte, hogy a brit választójogi törvény és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv egymással összeegyeztethető, nem áll fenn köztük semmiféle ellentét. Hirst és két társa fellebbezést nyújtott be az elsőfokú döntés ellen, amelyet ugyancsak elutasítottak. Miután az Egyesült Királyság jogrendszerének minden lehetséges jogorvoslati fóruma elutasította a kérelmezők beadványait, végül a felek az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordultak, ahol 2004. március 30-án a Kamara úgy határozott, hogy az Egyesült Királyság megsértette az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét. 2004. június 23-án a brit kormány kérte az ügynek a Nagykamarához való felterjesztését, mely kérelemnek a Nagykamara egy tanácsa 2004. november 10-én helyt adott. A Nagykamara az esetet megvizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy a szabadságvesztésre ítélték kizárása a szavazásból aránytalan. A probléma a brit szabályozással az, hogy maga a kizárás automatikusan érvényesült, függetlenül a cselekmény súlyától, a büntetés időtartamától. Az ítélet azonban kitér arra, hogy természetesen minden államnak a saját szuverén joga annak a meghatározása, hogy a fogvatartottak szavazati jogát hogyan s milyen mértékben korlátozzák, természetesen a megfelelő egyensúly fenntartásával.

Az Egyesült Királyság esetében az alapvető probléma az volt, hogy semmiféle bizonyítékát nem mutatta a kormány annak, hogy megkísérelte volna az elkövetett cselekmény súlyától függően mérlegelni a szavazati jog kizárását a fogvatartottak esetében. Esetünkben Hirst és társai azért vesztették el szavazati jogukat, mert az 1983-as törvény, melyet 2000-ben⁶ megerősítettek, általános jelleggel zárta ki a fogvatartottakat a választásokon való részvételből.⁷

B. A panaszos érvei⁸

A panaszos véleménye szerint a kormány azon állítása téves, mely a szerződő államok jogának radikális megváltoztatását tenné szükségessé. Véleménye szerint vélelem áll fenn a szavazati jog megadása mellett, amely a demokrácia alapvető természetével áll összhangban. Szerinte a szavazati jog korlátozása semmilyen törvényes célt nem szolgál, ráadásul a törvényhozás is igen csekély figyelmet szentel e kérdéskörre.

Az 1870-es Forfeiture Act államilag rögzíti az elítéltek vagyonelkobzását, valamint a „polgári halál” eszméjét, amivel ténylegesen kifejezi, hogy a rabokat többé már nem tekinti a társadalom részének. Hirst szerint a briteknek változtatniuk kell ezen álláspontjukon.⁹ A „polgári halál” intézménye egyébként III. Edward király idejéből való (árulás esetére a tel-

6 2000 Representation of the People Act: Szavazati joggal bírnak azon személyek, akik mentális zavartságuk miatt kórházban vannak, de nincsenek elítélve, sem pedig vizsgálati fogságban, valamint azok is, akik előzetes letartóztatásban vannak. Lord Firkín szerint már sok éve a társadalom részét képezi az, hogy ha valaki börtönbe kerül, számos jogtól meg lesz fosztva, többek között a választójogtól is. Dominic Grieve főállamügyész nevétségnek nevezte azt, miszerint az elítélteknek joguk lenne a választójoghoz. „Ha gyilkosoknak és erőszaktevőknek megadnánk a jogot, szegényt hoznánk a jogrendszerünkre, ez az emberek szemében maga az igazságszolgáltatás megcsúfolása lenne.”

7 A kérelmezőt 2004. május 25-én próbára bocsátották.

8 Acta Humana, 16. évfolyam, 2005. 4. szám, 133-163. o.

jes hivatalviselési képtelenséget, a nyugdíjból és az egyetemekről való kizárást állapítja meg). A jogfosztottsággal a társadalomból való kizsájtottságot növelik, jelezve az elítéltek felé, hogy – legalábbis a fogva tartás tartama alatt – meghalnak a külvilág számára. Ez a büntetésen felüli további jogfosztottság nem szolgál elrettentésül az elkövetőknek. Olyan üzenete van, ami inkább rombolja, mintsem növeli a demokrácia és a jog tiszteletét. A társadalmi felelősségre nevelés egy fontos eszközét dobja félre. A börtön személyzetének azon túl, hogy őrizze a fogvatartottakat, az is a feladata, hogy felkészítse őket a közösségbe való visszatérésre. A tilalom éppen ezt ássa alá, és nincs, ami megállíthatná a visszaesések számának növekedését. Az elítéltek 59%-a, a 18 és 20 év közöttiek 74%-a 2 éven belül visszaesik. Sokszor tapasztalják meg a „polgári halál” és a „polgári feleledés” értelmetlen körforgását a bebörtönzés és a szabadulás forgójától keresztül.¹⁰ Vitatta továbbá, hogy a büntetés a szabadságtól megfosztáson túl jogszerűen megfoszthat valakit alapvető jogaitól. Álláspontja szerint nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a tilalom elérné a kívánt célt, illetve, hogy kapcsolat lenne a szavazati jog megvonása és a bűnmegelőzés vagy a jogállamiság tiszteletére nevelés között. Felveti a panaszos továbbá annak problémáját is, hogy a jogkövető állampolgárok többsége nincs tisztában azzal, hogy az angol szabályok szerint a jogerős ítélekből eredő fogva tartás a szavazati jog megvonásával jár.

Hírt véleménye szerint a tiltás aránytalan és önkényes, így veszélyezteti a választójogosultság lényegét, valamint hangot ad annak, hogy a tiltás nem áll kapcsolatban a cselekmény természetével és súlyával sem, s eltérő hatást gyakorol a fogvatartottakra attól függően, hogy a szabadságvesztés időtartama alatt tartanak-e választásokat, vagy sem, s így a lakosság jelentős részét megfosztja a véleménynyilvánítás lehetőségétől.

Ugyanakkor előterjeszti, hogy az ő esetében a kiszabott büntetési tétel már 1994-ben lejárt, s további fogva tartása a Parole Board véleménye alapján vált szükségessé, amely tény már nem igazolja a választójog gyakorlásától való további eltiltását.

Rámutat ezen kívül egy, a fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedését elősegítő programra is, mely bevezette a szakaszos fogvatartás intézményét, amelynek értelmében, amennyiben a börtön elhagyásának tartama alatt választásokat tartanak, akkor az érintett személy azon részt vehet.

C. A brit kormányzat érvei¹¹

Szerintük a Kamara tévesen feltételezte, hogy a fogvatartottak szavazati jogát pusztán a történelmi hagyományokhoz való ragaszkodás miatt korlátozták. Legutóbb a 2000. évi népképviselőtről szóló törvény hagyta jóvá, így a Parlament hozzájárulását is élvezte, és az emberi jogi törvény alapján megfelelési nyilatkozatot is csatoltak. A Kamara nem

9 Idézet a BBC Radio Four-nak adott interjújából: „Az emberek még mindig a viktoriánus mentalitáshoz ragaszkodnak. Azt szeretném, ha az emberek végre felébrednének és észrevennék, hogy 2005-öt írunk – esetleg elkezdhetnénk európai szemlélettel gondolkodni. A szabályozással a kormányzat megmutatta, hogy egyáltalán nincs kapcsolata sem a nyilvánossággal, sem Európával, sem pedig az egész világgal.” Forrás: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4316148.stm>

10 http://www.britainusa.com/sections/articles_show_nt1.asp?d=4&i=41130&L1=&L2=&a=28619;
<http://www.prisonreformtrust.org.uk/>

11 Acta Humana, 16. évfolyam, 2005. 4. szám, 133-163. o.

jelezte előzetesen, hogy a brit szabályozás nem megfelelő, nem vette figyelembe, hogy mind a szerződő államok, mind pedig az Európán kívüli államok között is vannak, amelyek eltérő megközelítést alkalmaznak. Már az 1998. évi emberi jogi törvény esetén is megvizsgálták a kérdést, de a Kamara erre nem fordított kellő figyelmet, inkább olyan országok esetjogával foglalkozott, ami nem állítható párhuzamba a Hirst-üggyel (Sauvé No. 2, August v Electoral Commission). A kormányzat álláspontja szerint a Kamara figyelmen kívül hagyta továbbá azt a ténytet, hogy Hirst esetében a szavazati jog mindenképpen megvonásra került volna, mivel a kérelmezőt az elkövetett bűncselekmény miatt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték, és a szabályozás megváltoztatása esetén a tiltást a legsúlyosabb bűncselekményeket elkövetőkre alkalmaznák, vagyis Hirst esetében nem változna a jog korlátozása. Kiemeli továbbá, hogy az elítéltek megszegték a „társadalmi szerződést”, ezért méltatlanok arra, hogy az ország ügyeibe beleszóllhassanak; így a jog korlátozásával több törvényes célt kívánnak megvalósítani, még hozzá a bűnözés megelőzését, a jogállam tiszteletének növelését, az elkövetők megbüntetését. Hangsúlyozza, hogy nem volt aránytalan a jog korlátozása, azt a bíró az ítélet meghozatalakor rögzítette, s csupán a fogva tartás idejére volt érvényben. Nem érintette továbbá egységesen az összes elkövetőt, a bírságra, felfüggesztett börtönbüntetésre, közmunkára ítéletekre, a bíróság megsértése miatt bebörtönzöttekre, az előzetes letartóztatásban lévőkre nem terjed ki. Végezetül a kormány hiányolta, hogy a Kamara nem adott semmiféle tájékoztatót – sem Nagy-Britanniának, sem más Szerződő Államnak – a megfelelő szabályozás tekintetében.

D. A Bíróság érvelése¹²

A Bíróság általános elvként megállapította, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke azon túl, hogy egyéni jogokat biztosít, beleértve a szavazati jogot és a választásokon való részvétel jogát, a Szerződő Félre nézve kötelezettséget ír elő: olyan választások tartását, amelyek biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését. Ennélfogva a Szerződő Feleknek nem pusztán tartózkodniuk kell a beavatkozástól, hanem pozitív intézkedéseket kell tenniük. Továbbá az egyetemes választójog alapelve értelmében a szavazati jog nem minősül kiváltságnak, bár nem tekinthető abszolút jognak sem. Korlátozható a Szerződő Fél által, aki e területen széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, így például a választási rendszer megszervezésének és működtetésének módját maga a Szerződő Fél határozhatja meg.

Amikor a Bíróság a korlátozásokat vizsgálja, a következő szempontokat veszi figyelembe. Egyrészt arról kell meggyőződnie, hogy a feltételek nem csorbítják a szóban forgó jogokat olyan mértékben, amely már a lényegüket veszélyezteti, s amely megfosztja e jogokat hatékonyságuktól. Másrészt a korlátozások alkalmazására törvényes cél elérése érdekében kerülhet sor. Továbbá az alkalmazott eszközök nem lehetnek aránytalanok, s nem akadályozhatják meg a nép szabad vélemény-kifejezését a törvényhozó testület megválasztását illetően, ezzel biztosítva a választási eljárás integritásának és hatékony-

ságának fennmaradását. A lakosság egyes csoportjait vagy kategóriáit célzó kizárásnak összeegyeztethetőnek kell lennie a 3. cikk alapjául szolgáló célokkal (például: minimális korhatár meghatározása a választási eljárásban résztvevők érettségének biztosítása érdekében, vagy lakhelyhez köthető választhatóság az országgal való folyamatos és szoros kapcsolat, az érdekeltség okán).

A bebörtönzött személyekre vonatkozólag a Bíróság elismerte, hogy az Egyezmény szerveinek esetjoga korábban különböző korlátozásokat fogadott el egyes szabadságvesztésre ítélt személyek szavazati joga tekintetében. Így például az Emberi Jogok Európai Bizottsága úgy találta, hogy a „nem állampolgárszerű magatartás” miatt elítélt személyeket a törvényhozó testület megfoszthatja politikai jogaiktól. A Patrick Holland kontra Írország ügyben¹³, amelyben a robbanószer birtoklásáért hét év szabadságvesztésre ítélt kérelmezőt de facto megfosztották szavazati jogától – mivel jogszabályi felhatalmazás hiányában nem szavazhatott a börtönben büntetésének letöltése idején –, a Bizottság szintén úgy vélekedett, hogy az ügy egyedi körülményeinek fényében a szavazati jog felfüggesztése nem volt önkényes. Tehát ezen esetben a Bizottság a megvonás önkényes voltának vizsgálatára szorítkozott csupán és nem a későbbiekben a Bíróság által a Mathieu-Mohin ügyben¹⁴ lefektetett teszt többi elemére, azaz a cél törvényes voltára és az intézkedés arányosságára. Ennek oka, hogy a Hirst ügy az első olyan ügy, amelyben a Bíróság a fogvatartott elítéltek szavazati jogának általános és automatikus megvonását vizsgálhatja.

A Bíróság megállapítja a Hirst ügyben, hogy a bebörtönzött személyek általában továbbra is élvezik az Egyezmény alapján biztosított jogokat és szabadságokat, kivéve a szabadsághoz való jogot abban az esetben, ha a törvényes fogvatartás kifejezetten az Egyezmény 5. cikkének hatálya alá esik. A további jogok bármilyen korlátozása igazolást igényel, bár az ilyen igazolás alapulhat biztonsági megfontolásokon, különösen a bűnelkövetés és a zendülés megelőzésének szükségességén, ami természetes módon fakad a börtönkörülményekből. Tehát a fogvatartott nem veszíti el az Egyezmény alapján biztosított jogokat pusztán amiatt, hogy bírói elítélést követően fogvatartotti jogállásba került, s így annak sincs helye, hogy azért fosszák meg a fogvatartottakat szavazati joguktól, mert e jog gyakorlása sérthetné a közvéleményt.

Az arányosság követelménye érzékelhető és elégséges kapcsolatot kíván meg a szankció és az érintett egyén magatartása, illetve körülményei között. Így az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke nem zárja ki, hogy a választással kapcsolatos jogokat korlátozzák olyan egyén esetében, aki például súlyosan visszaélt közhivatalával. Egyben a Bíróság felhívja a figyelmet a Velencei Bizottság ajánlására¹⁵, mely szerint a politikai jogok megvonására csak kifejezetten bírósági határozat útján kerülhessen sor, mely garanciát

13 24827/94 számú, 1998. április 14-én kelt bizottsági határozat, DR 93-A, 15. o.

14 Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium, 1987. március 2-án kelt ítélet, „A” sorozat 113. sz., 22-23 o., 46-51.§

15 Az Európai Bizottság a 2002. július 5-én és 6-án megtartott, a Jog a Demokráciáért 51. plenáris ülésén fogadta el.

jelent az önkényesség ellen. Összességében tehát jelen ügy tisztázásához a Bíróságnak lényegében a „törvényes cél” illetve az „arányosság” fogalmát kellett megvizsgálnia.

Törvényes cél

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke nem határozza meg és nem korlátozza azt a célt, amit egy intézkedésnek el kell érnie. A Bíróság elfogadta az Egyesült Királyság Kormányának azon kijelentését, miszerint az angol szabályozás célja a bűnmegelőzés, az állampolgári felelősség, valamint a jogállamiság tiszteletének növelése volt. Az eljárás során a Kormány kijelentette továbbá, hogy a korlátozás célja a mellékbüntetés kiszabása volt. Azonban ez azt feltételezi, hogy a büntetés kiszabása során a szavazati jogtól való megfosztás mint társfeltétel szerepel, vagyis a bírő saját mérlegelési jogköre alapján dönt. Azonban ez ebben az ügyben – ahogy láttuk – mégsem így történt.

Arányosság

Az eljárás során a brit Kormány ugyan hangsúlyozta, hogy ez az intézkedés arányos, illetve korlátozott körben alkalmazandó, mégpedig kizárólag azon állampolgárai vonatkozásában, akik súlyos bűncselekményt követtek el. A Kamara azonban ezt az intézkedést aránytalannak találta. A rendelkezésére álló tények alapján véleménye szerint a kérdéses szabályozás általános tiltást fogalmaz meg, hatását tekintve önkényes, valamint a kérelmező esetében a büntetés lejártát követően nem lehetett azt állítani, hogy az érdekét szolgálta volna. Az Egyesült Királyság Kormánya kitartott azon véleménye mellett, mely szerint a széles mérlegelési jogkör jogszerűen érvényesült. Hangsúlyozta továbbá, hogy nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a Parlament súlyozta volna a versengő érdekeket, vagy az arányosság szempontjából valaha is foglalkoztatta volna a jogerősen elítélt fogvatartottak szavazati jogának általános megvonása. A Divisional Court ítéletéből továbbá az is világosan látszik, hogy a felmerült kérdések kizárólag a Parlament hatáskörébe tartoznak.

Döntésében a Bíróság kiter arra a helyzetre, mely szerint, bár bizonyos fokú nézetelés áll fenn a fogvatartottak szavazati jogát illetően, kétségtelen, hogy az Egyesült Királyság nem az egyetlen olyan részes állam, aki minden elítéltet megfoszt a szavazati joguktól. Bár, mint ahogy hangsúlyozza, ezen államokkal így is kisebbséget képez.

A Bíróság hangsúlyozza, hogy az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, azonban azt is fenntartja, hogy ez a jogkör nem mindenre kiterjedő. Továbbá, ugyan a 2000. évi törvény elfogadásával a helyzet sokat javult, a személyek egy jelentős csoportját így is megfosztja az Egyezmény által biztosított jogaiktól, s ezt válogatás nélkül teszi. A rendelkezés általános korlátozást ró minden büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott személyre. Ezen személyekre automatikusan alkalmazandó, függetlenül büntetésük időtartamától, az általuk elkövetett bűncselekmény természetétől és súlyától, továbbá egyedi körülményeiktől. Az Egyezmény által védett egyik alapvető fontosságú jog ilyen általános, automatikus és válogatás nélküli korlátozása kívül esik minden elfogadható mérlegelési jogkörön, bármilyen széles legyen is ez a jogkör, ezért összeegyeztethetetlen az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével. Mindezen tények alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét megsértették.

III. A választójog szabályozása nemzetközi egyezményekben

A. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata¹⁶

Az Egyetemes Nyilatkozat az első átfogó emberi jogi okmány, amelyet nemzetközi szervezet alkotott meg és proklamált.¹⁷ Az emberi jogok két széles kategóriáját nyilvánítja ki: egyrészt a polgári és politikai jogokat, másrészt a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. Az előbbiek között rendelkezik (a Nyilatkozat 21. cikkében) az egyénnek azon jogáról, hogy „hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján részt vegyen”.¹⁸

21. cikk

(1) Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.

(2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához.

(3) A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.

Am a Nyilatkozat elismeri, hogy a benne foglalt jogok nem feltétlenek. Az államnak lehetőséget ad olyan törvények elfogadására, amelyek ezen jogok gyakorlását korlátozzák, amennyiben ezen korlátozások egyetlen célja „mások jogai és szabadsága elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása, valamint a demokratikus társadalom erkölcsé, közrendje és általános jóléte jogos követelményeinek kielégítése” (29. cikk 2. bekezdése). Tovább szűkíti a kormányzat hatáskörét ilyen korlátozások alkalmazására a 30. cikk, amely szerint „a jelen nyilatkozat egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy valamely állam, valamely csoport vagy valamely egyén részére bármilyen jogot adna arra, hogy az itt kinyilvánított jogok és szabadságok megsemmisítésére irányuló tevékenységet fejtsen ki, vagy ilyen cselekményt elkövessen”.¹⁹

Az Egyetemes Nyilatkozat nem nemzetközi szerződés. Az ENSZ Közgyűlése fogadta el 1948. december 10-én jogi erővel nem rendelkező határozatként, de mára kötelező ereje kevésbé képezi vita tárgyát, annál inkább a kötelező erejének alapja (azért kötelező-e, mert az ENSZ Alapokmányban előírt emberi jogi kötelezettségek hiteles értelmezését adja, illetve azért-e, mert a nemzetközi szokásjog része, vagy mert az általános jogelvek része) és terjedelme (kikre terjed ki, mely jogok esetében kötelező).²⁰

B. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Ezen 1966-ban az ENSZ Közgyűlés által elfogadott egyezségokmány az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával együtt részét képezi az emberi jogok egyetemes törvényének.

¹⁶ <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201>

¹⁷ Buergenthal, Thomas: Nemzetközi emberi jogok. Helikon, Budapest, 2001. 35. o.

¹⁸ Buergenthal i. m. 36. o.

¹⁹ Buergenthal i. m. 38. o.

²⁰ Buergenthal i. m. 38-39. o.

Szerződés lévén jogi kötelezettséget keletkeztet a részes államok számára. A benne foglalt polgári és politikai jogok katalógusát nagyobb jogászai pontossággal fogalmazták meg, mint az Egyetemes Nyilatkozatot. A két dokumentumban biztosított jogok nem fedik egymást²¹, de a választójogot mindkettő tartalmazza, így az egyezségokmány is:

25. cikk

Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy

a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;

b) szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;

c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhesen.

Az egyezségokmány a szavazás más eljárással történő helyettesítésére nem ad lehetőséget. A választójogot törvénnyel kell szabályozni, s csak indokolt korlátozásokat (például korhatár) lehet bevezetni. Nem tekinthető indokoltnak az olyan korlátozás, amely testi fogyatékoságon, műveltségi szinten vagy vagyoni helyzeten alapul, s a párttagság sem lehet a választójog feltétele az egyezségokmány által felállított Emberi Jogi Bizottság (továbbiakban: EJB vagy bizottság) általános kommentárja szerint.²² Továbbá a kommentár értelmében nem lehet kirekeszteni azokat, akiket nem bírói ítélettel tartanak fogva.²³

Az egyezségokmány 2. cikke szerint valamennyi részes állam köteles az egyezségokmányban elismert jogokat tiszteletben tartani és biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára megkülönböztetés nélkül, valamint köteles ezek megvalósításához szükséges bármely más intézkedés azonnali megtételére. Továbbá a részes államok kötelesek gondoskodni olyan törvények meghozataláról, amelyek az egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek, ha még nem lennének ilyen rendelkezések a belső jogban.²⁴

Ugyanakkor az egyezségokmány tartalmaz egy „derogációs klauzulát”, amely megengedi a részes államoknak, hogy „a nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején” felfüggeszék a legalapvetőbb jogokat (4. cikk). Lehetővé teszi a benne biztosított jogok gyakorlásának korlátozását is.²⁵ De az Egyezségokmány 5. cikk 1. bekezdése tiltja a jogok megsemmisítésére irányuló korlátozások alkalmazását vagy a jogoknak „az egyezségokmányban meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozását”.

21 Buergenthal i.m. 43. o.

22 Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 743. o.

23 Emberi Jogi Bizottság általános kommentárja: CCPR General Comment 25. 12 July 1996. A dokumentum megtalálható a www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf oldalon.

24 Buergenthal i. m. 45. o.

25 Buergenthal i. m. 44. o.

Az EJB olyan nemzetközi ellenőrzési rendszer, mely egyéb hatáskörein túl²⁶ az egyezségokmány fakultatív jegyzőkönyve alapján az egyezségokmányban biztosított jogaik megsértését kifogásoló magánszemélyek egyéni panaszait is kivizsgálja.

C. Az amerikai emberi jogi rendszer

Az amerikai emberi jogi rendszernek két különböző jogforrása van: az egyik az Amerikai Államok Szervezete (továbbiakban: AÁSZ) Alapokmányából²⁷ fejlődött ki, a másik az Emberi Jogok Amerikai Egyezményén²⁸ alapul. Az Alapokmányon alapuló rendszer az AÁSZ mind a 35 tagállamára vonatkozik.²⁹ Az egyezmény rendszere csak az abban részes államokra kötelező.³⁰ Az 1948-as Alapokmány kötelezettségként előírja az államok számára az egyén alapvető jogainak tiszteletben tartását, de nem határozza meg ezen jogok körét. Ezt egy egyszerű konferencia-határozatként kihirdetett Emberi Jogok és Kötelességek Amerikai Nyilatkozatára hárította, melyet a kidolgozói nem tekintettek jogi hatállyal bírónak. Mára a Nyilatkozat az „alapvető jogok” hiteles értelmezéseket teszti meg, mely 27 emberi jogot és 10 kötelezettséget sorol fel³¹, köztük a szavazáshoz és kormányzásban való részvétel jogát. E szerint „minden ember jogképessége birtokában jogosult közreműködni hazája kormányzásában, közvetlenül vagy képviselői útján, és részt venni tisztességes, időszakonként ismétlődő, szabad választásokon titkos szavazással”.³²

Az Alapokmány rendszerébe illeszthető az Amerika-közi Demokratikus Charta (Inter-American Democratic Charter) is, melynek 23. cikke értelmében „a tagállamok felelősek a szabad és tisztességes választási eljárások megszervezéséért, lebonyolításáért és biztosításáért”.³³

Az Egyezmény 23. cikkének 1. bekezdése szabályozza a kormányzásban való részvétel jogát, mely szerint „minden polgár... részt vehet a közügyek vitelében közvetlenül

26 A bizottság hatáskörei közé tartozik az egyezségokmányban előírt jelentéstételi rendszer és államközi panaszmechanizmus működtetése. Ld. Buergethal i. m. 47-48. o.

27 Az Alapokmány többoldalú szerződés, mely az AÁSZ alapokmánya, 1948-ban nyitották meg aláírásra Bogotában, Kolumbiában, és 1951-ben lépett hatályba.

28 Az Egyezményt 1969. nov. 20-án nyitották meg aláírásra egy San Joséban, Costa Ricában tartott Amerika-közi diplomáciai konferencián. 1978. júl. 18-án lépett hatályba.

29 Részes államok: Antigua és Barbuda, Argentína, Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Bolívia, Brazília, Chile, Costa Rica, Dominika, Dominikai Köztársaság, Ecuador, Egyesült Államok, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Kanada, Kolumbia, Kuba, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, St. Kitts és Nevis, St. Lucia, St. Vincent és Grenadine, Suriname, Trinidad és Tobago, Uruguay, valamint Venezuela. Bár a Castro-kormányt eltávolították a szervezetből 1962-ben, Kuba – legalábbis elméletben – továbbra is tagállam.

30 Részes államok: Argentína, Barbados, Bolívia, Brazília, Chile, Costa Rica, Dominika, Dominikai Köztársaság, Ecuador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Kolumbia, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, Suriname, Trinidad és Tobago, Uruguay, valamint Venezuela.

31 Buergethal i. m. 153-167. o.

32 Emberi Jogok és Kötelességek Amerikai Nyilatkozatának 20. cikke (nem hivatalos fordítás)

33 Inter-American Democratic Charter (Adopted by General Assembly at its special session held in Lima, Peru, on September 11, 2001) Article 23. 1st sentence (nem hivatalos fordítás)

vagy szabadon választott képviselői útján, szavazhat és megválasztható az általános és egyenlő választójog alapján titkos szavazás útján tartott, valódi és rendszeres választásokon, mely biztosítja a szavazók akaratának szabad kifejezését, továbbá [minden polgár] hazájában az egyenlőség általános feltételei szerint közszolgálati állást tölthet be.”³⁴ Nem függeszthető fel ez a jog, de a cikk második bekezdése értelmében „jogszabály a fenti bekezdésben hivatkozott jogok és lehetőségek gyakorlását csak kor, állampolgárság, lakóhely, nyelvismeret, iskolázottság, polgári és szellemi képesség, vagy egy illetékes bíróság által büntetőeljárás keretében hozott ítélet alapján korlátozhatja”.³⁵ Az Emberi Jogok Amerikai Bizottsága³⁶ mind az Alapokmányon, mind az Egyezményen alapuló rendszerben ellát feladatokat, míg az Emberi Jogok Amerikai Bíróság joghatósága csak az egyezményben részes államokra terjed ki, s rájuk is csak akkor, ha az államok külön nyilatkozatban vagy megállapodás keretében elfogadják.³⁷

D. Emberi Jogok Európai Egyezménye

A szabad választásokhoz való jogot az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyve a következőképp szabályozza:

3. cikk

A Magas Szerződő felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja (biztosítják) a nép véleményének kifejezését.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogában felmerült kérdés az e jogból eredő állami kötelezettségek köréről³⁸, továbbá a választások lebonyolításának módjával³⁹, a törvényhozó testület meghatározásával⁴⁰ és a választójog korlátozásával kapcsolatos kérdésekről.

A választójog a Bíróság álláspontja szerint alanyi jog, de nem abszolút jog: az állam korlátozhatja a választójog gyakorlását, ezek a korlátok azonban nem lehetnek ellentétesek az egyezményvel; nem korlátozhatják a választójogot olyan mértékben, amely annak lényegét csorbítaná vagy hatékony gyakorlását megghiúsítaná; törvényes (azaz jogos) célt kell szolgálniuk; s nem lehetnek aránytalanok. Összességében tehát az egyezményben

34 American Convention on Human Rights „Pact of San José, Costa Rica” (Signed at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969) Article 23. 1st paragraph (nem hivatalos fordítás)

35 American Convention on Human Rights... 2nd paragraph (nem hivatalos fordítás)

36 A Bizottságot az 1967-ben kötött és 1970-ben hatályba lépett Buenos Aires-i jegyzőkönyv hozta létre az AÁSZ Alapokmánya egyik szerveként. Ld. Buergenthal i. m. 167-183. o.

37 Eddig a következő államok tették meg a bíróság joghatóságát elfogadó általános nyilatkozatot: Argentína, Bolívia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbia, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Salvador, Suriname, Trinidad és Tobago, Uruguay, valamint Venezuela. Ld. Buergenthal i. m. 167-183. o.

38 A Bíróság nem csupán be nem avatkozást kíván meg az államoktól, hanem aktív kötelezettséget ír elő számukra. Ld. Halmaj – Tóth i. m. 745. o.

39 Erre vonatkozó eset: Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 9267/81, Judgement of 2 March 1987

40 Erre vonatkozó eset: Matthews v. the United Kingdom, 24833/94, Judgement of 18 February 1999

rögzített elvek korlátozása nem hiúsíthatja meg a polgárok véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során.⁴¹

A 3. cikk mind az aktív, mind a passzív választójogot magában foglalja. A passzív választójogot illetően főleg a kisebbséghez tartozó jelöltek sérelmeivel⁴² és az összeférhetetlenséggel⁴³ kapcsolatos ügyek merültek fel. Az aktív választójogot illetően egy, a török kisebbséghez tartozó ciprusi kérelmező ügyén⁴⁴ kívül többnyire bűncselekmény elkövetésével vádolt személyek választójogának korlátozásával kapcsolatos esetek merültek fel. Ezek közül elsőként említhető egy olasz ügy⁴⁵, amelynek kérelmezőjét a maffia-bűncselekményekkel kapcsolatos vádak alól felmentették ugyan, azonban választójogát időlegesen felfüggesztették (a felmentő ítélet ellenére) annak érdekében, hogy a választások kimenetelét a maffia javára ne befolyásolhassa. Az olasz jogban ugyanis azokat, akik különleges rendőri felügyelet alatt állnak, ezen intézkedés időtartamára automatikusan törlik a választói névjegyzékből. A Bíróság álláspontja szerint az a tény önmagában törvényes célt szolgál, ha olyan személyek választójogát függesztik fel, akikkel szemben bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy a maffia tagjai, még ha nincs is bírósági ítélet az ügyében, de ez a felfüggesztés csak időleges lehet, és a jogerős felmentő ítéletet követően (bűnösséget igazoló lényeges bizonyíték hiányában) már nem kerülhet sor rá.⁴⁶

Egy későbbi ügyben⁴⁷ is elmarasztalta Olaszországot a Bíróság e cikkel összefüggésben. Ennek tárgya az volt, hogy a kérelmezőt szigorú rendőri felügyelet alá helyezték, amelynek következtében választójogát is felfüggesztették. E tény azonban csak sok havi késedelemmel jegyzték be a nyilvántartásba, ráadásul a felügyelet időtartamát az olasz jogba is ütköző módon hosszabbították meg. Mindezek következtében a kérelmező a két választáson sem tudta gyakorolni választójogát, amire tekintettel a Bíróság elmarasztaló ítéletet hozott.⁴⁸ Ezt a sort folytatta a részletesen tárgyalt Hirst ügy, ahol a Bíróság bár elismerte azt, hogy az államokat szabad mérlegelési jog illeti meg arra nézve, hogy az elítéltek vagy bizonyos bűncselekményeket elkövetők mely csoportjai tekintetében korlátozzák a választójogot, de úgy találta, hogy a brit jogrendszerben alkalmazott, egyéni mérlegelést nélkülöző, automatikus választójog-vesztése az elítélteknek az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkébe ütközik.⁴⁹

Összegzésként elmondható, hogy a Bíróság az államok szabad mérlegelési jogkörébe utalja a választás lebonyolításának módját, a törvényhozó testület és választásra joga-

41 Halmi – Tóth i. m. 745. o.

42 Erre vonatkozó esetek: Podkolzina v. Latvia, 46726/99, Judgement of 9 April 2002; Zdanoka v. Latvia, 58278/00, Judgement of 17 June 2004; Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 9267/81, Judgement of 2 March 1987

43 Erre vonatkozó esetek: Gintonas and Others v. Greece, Judgement of 1 July 1997, Reports 1997-IV. 1217. p.; Ahmed and Others v. the United Kingdom, Judgement of 2 September 1998

44 Aziz v. Cyprus, 69949/01, Judgement of 22 June 2004

45 Labita v. Italy, 26772/95, Judgement of 6 April 2000

46 Grád András: A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve. Strasbourg Bt, Budapest, 2005. 617. o.

47 Santoro v. Italy, 36681/97, Judgement of 1 July 2004

48 Grád i. m. 617. o.

49 Grád i. m. 617-618. o.

sultak meghatározását, a kizáró okok felállítását, ám az állam intézkedései nem sérthetik a választójog általánosságát és egyenlőségét, s nem szabhatnak indokolatlan és aránytalan feltételeket a szavazati jog megszerzéséhez.⁵⁰

IV. Az Európai Unió szabályozási rendszere

A. Lisszaboni Szerződés és az Alapvető Jogok Chartája

Az Alapvető Jogok Chartáját a nizzai csúcstalálkozón fogadták el politikai deklarációként. A 2004-ben létrehozott Alkotmányos Szerződés közvetlenül tartalmazta a Chartát, azonban az Alkotmányos Szerződés kudarca – akkor – a Charta jogi sorsát is megpecsételte. Kis idő elteltével azonban a Reformszerződés képében újjáéledtek az Alkotmányos Szerződés reformgondolatai, s az ennek nyomán 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés ugyan közvetlenül nem tartalmazza az Alapvető Jogok Chartáját, de elismeri a Charta korábbi (helyenként kiigazított) szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. A Lisszaboni Szerződés 2009. január elsején lépne hatályba, amennyiben mindegyik tagállam ratifikálja. A ratifikációs folyamatok jelenleg is zajlanak, igaz az ír népszavazás nemleges eredménye (2008. június 12.) egyelőre megjósolhatatlan következményekkel bír az egész szerződés sorsát illetően.⁵¹

A Szerződés megerősítésével a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel rendelkezik majd, mint az alapszerződések (a 6. cikk értelmében). Azonban „a Charta csak akkor jelenthet közvetlen hivatkozási alapot, ha valamely ügyben közvetlenül uniós intézmények, uniós jogszabályok, vagy az utóbbiakból származtatott nemzeti törvények érintettek. Önmagában a Charta nem ruházza fel új hatáskörökkel az Uniót, és nem módosítja annak jogköreit”⁵²; az értelmező rendelkezések szerint a Charta figyelembe veszi a nemzeti jogszabályokat és gyakorlatot, tiszteletben tartja a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat, s ezen jogok e hagyományokkal összhangban való értelmezését, valamint a nemzetközi szerződésekben biztosított alapvető jogokat.⁵³

A Charta a Polgárok jogai közt szabályozza az aktív és passzív választójogot az európai parlamenti (39. cikk) és a helyhatósági (40. cikk) választásokon:

39. cikk

(1) Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

(2) Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos

50 Gomien, Donna: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994.; Berger, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG-ORAC, Budapest, 1999.

51 A magyar Országgyűlés 2007. december 17-én jóváhagyta ezt az alapdokumentumot, és a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről) hirdette ki.

52 http://www.eu2004.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=990

53 Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000. 129. o.

választásokon választják.

40. cikk

Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A Chartában elismert jogok korlátozásánál általános szabály, hogy csak törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával történhet az arányosság elvére figyelemmel, s „csak akkor és annyiban, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja” – az 52. cikk (1) bekezdése szerint.

A Szerződés értelmében az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhangról pedig a Charta rendelkezik: az egyezményben biztosított jogoknak a közösségi jogban ugyanolyan értelmezést kell tulajdonítani (mind a jogok tartalmát, mind terjedelmét tekintve), kivéve, ha a Charta magasabb szintű védelmet ír elő.⁵⁴

A Charta egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy az 53. cikk értelmében, „mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek”.

B. Választójog a közösségi jogban

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 19. cikkének (2) bekezdése szerint minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai (lakóhely és az egyenlő elbánás kettős feltétele).⁵⁵ E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács 93/109/EK irányelve szabályozza.⁵⁶ Ezen keretszabályozás értelmében az európai parlamenti választáson jelöltként való részvétel egyik feltétele (egyebek mellett), hogy a származás szerinti tagállam hatósága igazolja a jelölt választójogának fennálltát, mivel akit valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által passzív választójogától megfosztottak, e jog gyakorlásából ki van zárva.⁵⁷ Az aktív választójog gyakorlásához ilyen igazolás nem szükséges. Ugyan a lakóhely szerinti tagállam kérheti esetlegesen, hogy az uniós polgár a választói névjegyzékbe vétel iránti nyilatkozatában nyilatkozzon erről, és ellenőrizheti is ezt, de ez a saját mérlegelési körébe tartozik⁵⁸, mivel irányelvnek

⁵⁴ Weller i. m. 129. o.

⁵⁵ Richter, Dagmar: Kapitel 25: Das Recht auf freie Wahlen. In: EMRK/GG Konkordanzkommentar (Grote – Marauhn). Mohr Siebeck, 2006. 1408. o.

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0846:FIN:HU:DOC>

⁵⁷ 93/109/EK irányelv: 6. cikk (1) bekezdés

nem célja egységesíteni a tagállamokban létező választási rendszereket és a választási eljárást (a választói jegyzékbe vétel szabályain túl).⁵⁹

A lakóhely szerinti tagállam politikai életében való részvétellel kapcsolatos sajátos jogokat az Európai Közösséget létrehozó szerződés 19. cikk (1) bekezdése fekteti le, mely szerint minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik, és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A helyhatósági választójog szabályait a 94/80/EK számú tanácsi irányelv határozza meg, az EP választásokra vonatkozó irányelvhez hasonló rendelkezéseket tartalmazva.⁶⁰ Ez az irányelv hasonlóan szabályozza a jogosultak körét, mint az európai parlamenti választásokra vonatkozó, ám az egyenlő bánásmód elvétől eltérően a vezető tisztségek fenntarthatók a saját állampolgárok számára.⁶¹

A fogvatartottak az egyenlő elbánás elvéből fakadóan az uniós választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatják, mint az állampolgárságukon alapulót, így tehát, amennyiben a jog megvonja tőlük a választójogot a hazai parlamenti (helyhatósági) választásokon, azt az európai választásokon sem kapják vissza. A közösségi jogból nem fakad sui generis választójogi igény⁶², tehát még akkor sem, ha az uniós polgár egy másik tagállamban van bebörtönözve, s miközben saját országa engedné a választásokon való részvételt, a fogvatartás helye szerinti állam joga nem.

C. A Bíróság gyakorlata

Az alapjogok közösségi védelmének kidolgozásában az Európai Bíróság komoly szerepet játszott, mivel az alapszerződések ezeket korábban nem szabályozták. A védelem kialakításának első lépcsője az volt, hogy a Stauder-ügyben⁶³ a Bíróság kimondta, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása a Bíróság által védett közösségi jog egyik általános jogelve. További lépésként, a második Nold-ügyben⁶⁴ a közösségi jog általános jogelveinek megállapításához forrásként jelölte meg a nemzetközi szerződések által megfogalmazott elveket, és konkrétan kimondta, hogy az alapjogokkal ütköző közösségi intézkedéseket megsemmisíti.⁶⁵

Kifejezetten az Emberi Jogok Európai Egyezményére a Bíróság először a Rutili-ügyben⁶⁶ hivatkozott, melyben az általa kifejlesztett alapjogi normákat használta fel egy tagállami aktus érvénytelenítésére. Reischl főügyész a Russo-ügyben azt is megfogalmazta,

58 93/109/EK irányelv: 7. cikk (1) bekezdés

59 Weller i. m. 111. o.

60 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0382:FIN:HU:PDF>

61 Weller i. m. 114. o.

62 Karsai Krisztina: *Das Wahlrecht der Strafgefangenen – rechtsvergleichende und europäische Überlegungen*. In: *Festschrift für Arthur Kreuzer*. Nomos Verlag, 2008. Megjelenés alatt. Kézirat.

63 Erich Stauder v. City of Ulm, Sozialamt, Case 29/69, (1969) ECR419

64 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission of the European Communities, Case 4/73, (1974) ECR 491

65 Weller i. m. 92. o.

66 Roland Rutili v. Minister for the Interior, Case 36/75, (1975) ECR 1219

hogy a tagállamok azzal is megsértik az egyéneknek a közösségi jog által biztosított jogokat, ha elmulasztják teljesíteni e jogok hatékony védelmének biztosítására irányuló kötelességüket. Végül az ERT-ügyben mondja ki a Bíróság, hogy a közösségi jog nem csak követi az Egyezményt, hanem magában foglalja azt.⁶⁷

A Bíróságnak az alapvető jogoknak a közösségi jog általános jogelvkénti alkalmazására irányuló tevékenységét az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatában elismerte, és megerősítette az esetjogban megfogalmazott jogelveket, s a nyilatkozat kifejezetten említi az EJEE-t mint az alapvető jogok védelmének forrását.⁶⁸

Az egyéni jogok védelme az Európai Bíróság gyakorlatában mindig szorosan összefüggött a közösségi jog hatékonyságának erősítésével, a szupremácia érvényesülésének biztosításával, sőt gyakran alá is rendelte az egyéni jogokat ezeknek a céloknak (ld. Van Duyn-ügy⁶⁹). A Lisszaboni Szerződés elfogadásával, mely többek közt az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról is rendelkezik, megoldaná ezt a problémát.

A választójoggal kapcsolatosan megállapítható, hogy az uniós szabályozás nem gördít jogi akadályokat az elé, ha egy tagállam az állampolgárok bővebb körére terjeszti ki az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot, vagy épp ellenkezőleg, bizonyos szempontból (például: lakóhely) szűkíti a jogosultak körét, amennyiben az megfelel az egyenlő elbánás elvének.⁷⁰

V. Az elítéltek választójoga Magyarországon

A. Vonatkozó hazai rendelkezések

Magyar Köztársaság Alkotmányának 70. cikk (1)-(5) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselők választásán választójoggal bír az a nagykorú, magyar állampolgár, aki az ország területén lakóhellyel rendelkezik. A helyhatósági és az európai parlamenti választásokon választásra jogosultak köre a fent említetteken kívül, azon uniós polgárokkal bővül, akik nagykorúak és az ország területén lakóhellyel rendelkeznek. Az Alkotmány értelmében nincs választójoga annak, aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, akit a közügyek gyakorlásától eltiltottak, aki szabadságvesztés-büntetését vagy büntetőeljárásban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.⁷¹

Ezen jog további korlátozása vonatkozásában az Alkotmánybíróság 6/1991. számú AB határozatában kimondja, hogy sem a választójog általánossága, sem annak egyenlősége nem abszolút érvényű, azaz minden korlátozástól mentes, ám a fentiek bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.

67 Weller i. m. 94-95. o.

68 Weller i. m. 92-93. o.

69 Yvonne van Duyn v. Home Office, Case 41/74, (1974) ECR 1337

70 Ezt támasztja alá a Bíróság a Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság (C-145/04. sz.) ügyben, illetve az M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag (C-300/04. sz.) előzetes döntéshozatali ügyben hozott döntései.

71 Halmi – Tóth i. m. 749. o.

A Büntető Törvénykönyv⁷² a választójog korlátozását az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban két esetben is szabályozza: egyrészt a közügyektől eltiltás tekintetében (közügyektől eltiltott nem élhet választójogával)⁷³, másrészt a szabadságvesztés büntetés tekintetében (a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelnek az elítéltek azok az állampolgári jogai és kötelezettségei, amelyek a büntetés céljával ellentétesek, így különösen, amelyekre a közügyektől eltiltás kiterjed)⁷⁴. Ezt csak megerősíti a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló tvr.⁷⁵, amely konkrétan kimondja, hogy a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel – számos más jog mellett – az elítélt választójoga.

A szabálysértésekről szóló törvény értelmében azonban, mely szabályoz szabadságelvonással járó szankciót (konkrétan az elzárást), nem tartalmaz korlátozást az ezen szankció hatálya alatt álló személyek választójogának korlátozásával kapcsolatban.

B. A Hirst ügy tanulsága hazánk számára

Magyarország az Egyesült Királysággal együtt azon az Emberi Jogok Európai Egyezményében (továbbiakban Egyezmény) részt vevő államok csoportjába tartozik, ahol a törvény (Btk.) kimondja, hogy jogerősen letöltendő szabadságvesztésre ítélt személyek méltatlanná váltak arra, hogy a közügyek gyakorlásában részt vehessenek, így fogva tartásuk ideje alatt automatikusan, a törvény erejénél fogva, ezt követően pedig – amennyiben kiszabják velük szemben a mellékbüntetést – bírói ítéletben meghatározott ideig nem vehetnek részt ezen ügycsoport tartozó jogok gyakorlásában.

Az Egyezmény, mint nemzetközi szerződés, hazánk számára annak aláírásával nemzetközi kötelezettségvállalást keletkeztetett. Minden ilyen esetben pedig alkotmányossági vizsgálatot kell lefolytatni az Alkotmány 7. cikk (1) bekezdésének való megfelelés vizsgálatára. Ennek értelmében „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a nemzetközi szerződések és a belső jog összhangjának vizsgálata. Ezen eljárás során a bíróság mérlegel, s ennek eredményétől függően vagy a nemzetközi szerződés megkötőjét vagy a jogalkotót kötelezi arra, hogy meghatározott határidőn belül hárítsa el ezt az elentétet.

Az Egyezmény 46. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.” Ez esetünkben azt jelenti, hogy a Bíróság ítéletei a felekre nézve kötelező érvényűek, míg azon részes államok számára, akik félként nem vettek részt az eljárásban, iránymutatással szolgálnak a későbbi joggyakorlatuk kialakítása.

Az Egyezmény 56. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy: „„Az Egyezmény megerősítése alkalmával vagy ezt követően bármikor, bármely állam az Európa Tanács Fő-

72 1978. évi IV. törvény

73 Btk. 54. § (1) bekezdés a, pont

74 Btk. 41. § (3) bekezdés

75 1979. évi 11. törvényerejű rendelet

titkárához intézett értesítéssel kijelentheti, hogy – fenntartva az ezen cikk 4. bekezdésében foglaltakat – az Egyezmény minden olyan területre, vagy e területek egy részére terjed ki, melyek nemzetközi kapcsolataikért felelősséget visel.”

A hazai joggyakorlat számára az Egyezmény 46. cikk (1) és az 56. cikk (1) bekezdése azért fontos, mert a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság évtizedek óta következetes ítélezési gyakorlatot folytat; és mivel a magyar szabályozás, hasonlóan az angol joghoz, a törvény erejénél fogva, automatikusan fosztja meg a jogerősen végrehajtható szabadságvesztésre ítélt személyeket szavazati joguktól, ezért, ha a későbbiekben egy ilyen ítélet hatálya alá tartozó személy eljárást indítana szavazati jogának jogszerűtlen korlátozása miatt, a hazai jogalkalmazónak, a bírósági eljárás során, a strasbourgi joggyakorlatra figyelemmel kellene döntést hoznia, ami ebben a pillanatban a hatályos jogi szabályozással ellentétes lenne.

Magyarországon a fogvatartottaknak a következő csoportjait különböztetjük meg: Btk. alapján fogva tartott, nagykorú személyek: előzetes fogva tartás hatálya alatt állók, jogerős bírói ítélet hatálya alatt állók, Btk. alapján fogva tartott fiatalkorúak, a Szabálysértési törvény alapján elzárt személyek.

Az Alkotmány 70. cikke egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, hogy nem rendelkezik választójoggal az, aki jogerős ítélet alapján közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. (...). Az előzetesen letartóztatott a választójogát az intézetben a 6/1996 (VII.12) IM rendelet alapján (a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól, 248. §) gyakorolhatja.

Jelen téma vonatkozásában azon fiatalkorúak helyzete érdekes lehet, akik jogerősen végrehajtható szabadságvesztés hatálya alatt állnak, büntetésüket javítóintézetben töltik, és a 18. életévet már betöltötték, de a 19-iket még nem. Mivel a hatályos törvény erre a helyzetre vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, és a javítóintézeti fogva tartás, mint speciális eset jelenik meg, így ezen fiatal felnőttek részt vehetnek a közügyek gyakorlásában.

A jelenleg hatályos jogszabályok alapján különbséget tehetünk a szabálysértési eljárás során elzárt személyek, valamint a Btk. szabályai alapján fogva tartott személyek között. A helyzet ez esetben azért érdekes, mert a szabálysértési törvény külön nem rendelkezik a közügyektől való eltiltásról, ezért azon személyek, akiket jogerősen, a szabálysértési törvény alapján elzártak, fogva tartásuk ideje alatt is aktívan részt vehetnek a közügyek gyakorlásában.

C. Kodifikációs javaslatok

Fontosnak tartjuk azonban, hogy röviden kitekintsünk a napjainkban is folyó Btk. kodifikációra is, ugyanis a jelenlegi álláspont szerint az új törvény a korábbi szabályozással szemben a fogvatartottak közügyektől való megfosztását a következő módon szabályozná: Továbbra is mellékbüntetésként lenne kiszabható életfogytig tartó szabadságvesztés, végrehajtható szabadságvesztés, részben felfüggesztett szabadságvesztés mellett, a tervek szerint a közügyektől eltiltás tartama az ítélet jogerőre emelkedésével kezdődik, azaz – szemben a jelenlegi helyzettel – már a szabadságvesztés végrehajtása alatt

is telne. Ebből az következik, hogy amennyiben az elítélre nem szabták ki a közügyektől eltiltás mellékbüntetést, önmagában a szabadságvesztés miatt a törvény alapján nem lesz kizárható a választásokból.

A strasbourgi Bíróság a „törvényes cél” illetve az „arányosság” vizsgálatát követően mondta ki, hogy a vonatkozó angol szabályozás nem összeegyeztethető az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkelyével. Az eljárás során kitért a Velencei Bizottság ajánlására is, mely ajánlás meghatározza azon kumulatív feltételek fennállását, amikor az egyén az aktív, illetve a passzív választójogától megfosztható.⁷⁶ Felvetődik tehát a kérdés, hogy részint a hatályos, részint pedig a tervezett magyar szabályozás a fent nevezett eltérésekkel megfeleltethető lenne-e a nevezett kritériumoknak.

VI. Következtetések

E tanulmány az Emberi Jogok Európai Bírósága által tárgyalt Hirst ügygel és a szabadságvesztésre elítéltek választójogának korlátozhatóságával kívánt foglalkozni, kitérve a hazai szabályozásra és olyan nemzetközi egyezményekre, melyek szabályozzák, deklarálják az emberi jogok közt a választójogot.

Figyelembe véve a nemzetközi dokumentumokban rögzített emberi jogi szabályozási rendszert (univerzális szinten az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, továbbá regionális szinten az amerikai emberi jogi rendszert és az Európai Unió szabályozási módszerét), felmerül a kérdés, hogy a jelen egyezmények által felállított jogorvoslati fórumok vagy egyéb ellenőrzési rendszerek az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésével azonos, vagy ahhoz hasonló következtetésre jutottak volna-e ugyanezen tényállás tekintetében, vagy esetleg ettől eltérőre.

A vizsgált egyezményekben és azok értelmezéseiben a választójog korlátozásához elegendő jogi alapnak bizonyult az, ha valakit büntetőeljárás keretében hozott bírói ítélet alapján tartottak fogva⁷⁷. Tehát a választójog korlátozásának egyik feltétele az volt ezen esetekben, hogy ne legyen önkényes.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Labita kontra Olaszország ügyben kifejtette, hogy bírósági ítélet hiányában is törvényes célt szolgálhat, ha egy olyan személy választójogát függesztik fel, akivel szemben bizonyíték áll rendelkezésre, hogy a maffia tagja. De ez csak időleges felfüggesztés lehet, és a jogerős felmentő ítéletet követően már nem alkalmazható. Azaz a (szabadságvesztésre ítélest eredményező) bírói ítélet nem abszolút jelleggel kötelező kelléke a választójog korlátozásának, és – mint utóbb kiderült – nem is feltétlenül elégséges kelléke a választójogtól történő megfosztásnak. A kérdés az, hogy a Hirst-ügyben mely tény alapján döntött úgy a Bíróság, hogy a bírói ítélet alapján fogvatartott elítéltek szavazati jogának megvonását vitassa. Ez a tény a megvonás általános és automatikus jellege volt, mely ellentétben állt a Mathieu-Mohin ügyben lefektetett törvényes cél és arányosság elvével. Ennek értelmében az államok ugyan széles körű mérlege-

76 Acta Humana, 16. évfolyam, 2005. 4. szám, 133-163. o.

77 Vö. Emberi Jogi Bizottság általános kommentárja, illetve Emberi Jogok Amerikai Egyezménye 23. cikk 2. bekezdése.

lési jogkörrel rendelkeznek a választójog korlátozását illetően, de e jogot nem kezelhetik kiváltsággént, s a korlátozások e jogok lényegét nem veszélyeztethetik.

Továbbá felmerül annak kérdése is, hogy a jelenleg hatályos magyar szabályozás megfelel-e az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltaknak és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának. A hazai szabályozást vizsgálva figyelembe kell venni az Európai Unió által előírt európai parlamenti képviselőválasztást (a Tanács 93/109/EK irányelve) és a helyhatósági választójogot szabályozó (94/80/EK számú tanácsi) irányelv rendelkezéseit is. Az ezekben lefektetett keretszabályozás az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgároknak a tagállamok saját állampolgáraival azonos feltételek mellett történő részvételét biztosítja a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon. A megfosztás feltételei az aktív és a passzív választójog esetében különválnak: a passzív választójog gyakorlásának feltétele, hogy a származás szerinti tagállam hatósága igazolja azt, hogy a jelöltet nem fosztották meg passzív választójogától akár egyedi büntetőjogi akár polgári jogi határozat által; aktív választójog esetén ez nem szükséges, és az is a tagállam saját mérlegelési körébe tartozik, hogy egyáltalán nyilatkozatot kér-e ez ügyben a kérelmezőtől (választói nyilvántartásba vételt kérőtől). Tehát ezt a kérdést az adott tagállam szabályozási rendszere dönti el.

Az előbbieken ismertetett magyar joghelyzet szerint tehát Magyarországon is általánosnak és automatikusnak tekinthető a választójog megvonása a szabadságvesztésre ítélt tekintetében, így módosításra lenne szükség a hazai jogszabályokban is. Annál is inkább, mivel a Lisszaboni Szerződés és az Alapvető Jogok Chartájának hatálya lépésével az Európai Unió csatlakozni fog az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, megerősítve ezzel a benne foglalt jogok kikényszeríthetőségét (kiterjesztve az Unió szerveire is). A korábbiakban említett kodifikációs tervek részben orvosolnák ezt a problémát, más kérdés, hogy ezzel összefüggően alkotmánymódosításra is szükség lenne, valamint ebből eredően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény választójogosultság nyilvántartásával (a névjegyzékkel) kapcsolatos cikkek⁷⁸ módosítása és ezzel összefüggésben egy differenciált (aktív és passzív választójogot elkülönítetten kezelő) névjegyzék létrehozása is szükséges, továbbá a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr-t is módosítani kellene, kinyilvánítva azt, hogy az elítélt jogosult szavazni, ha külön határozatban nem tiltották el a közügyek gyakorlásától⁷⁹, az elítélt ezen jogát a büntetést végrehajtó szervnek biztosítani kell⁸⁰.

78 A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 12.§, 13.§ (1)-(2) bekezdése, 15.§ (2) bekezdése, 16.§ (1)-(7) bekezdése, 17.§ (1) bekezdés c, pontja, 18.§ (1)-(5) bekezdése tekintetében szükséges a módosítás.

79 A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 2.§, 36.§ (1) és (5) bekezdése, továbbá (6) bekezdés d, pontja, és a 70.§ (2) bekezdése módosítása szükséges.

80 A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 25.§ (1) bekezdésének és 33.§ (3) bekezdésének módosítása szükséges.