

DOI: 10.18427/iri-2016-0027

# Az európai parlamenti képviselői választások szabályai

**Horváth Mihály Ferenc**  
Vas Megyei Redőr-főkapitányság Hivatala  
[horvath.mihaly@t-online.hu](mailto:horvath.mihaly@t-online.hu)

## *Bevezetés*

Kutatásaim keretében a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyából kiindulva a magyarországi parlamenti választási rendszer rendszerváltáskori átalakulásával és az azóta eltelt időszakban a választási rendszer szabályozási kérdéseivel foglalkozom. A jelen dolgozatban a témámhoz kapcsolódva az európai parlamenti választásokkal, s ezen választási rendszer sokszínűségének kérdéseivel foglalkozom.

A tanulmányban az európai parlamenti képviselők közvetlen választási rendszerének kialakulását és módosulását tanulmányozzuk azért, mert bár a választási rendszer és annak működése legitimálja a képviseleti rendszert – az előbbi eszközjellegű az utóbbihoz képest – de a képviseleti hatalom a „*választási rendszer működése és működtetése révén jön létre*” (Bihari, 1999:11). Közvetlen európai parlamenti képviselőválasztásokról csak 1979 óta beszélhetünk. A tanulmány első részében az Európai Parlament (a továbbiakban EP) mint az Európai Unió (a továbbiakban EU) egyetlen közvetlenül választott szerve jelenlegi hatáskörének kialakulását és választásának rendjét, szabályait tekintjük át.

## *Az Európai Közösség és az Európai Unió reformjai*

Az Európai Unió olyan közösség, mely jogállamiságon alapul, azaz az összes uniós intézkedés olyan szerződéseken alapul, amelyeket jóváhagytak az uniós tagállamok. A szerződések kötelező erejű megállapodások az uniós tagállamok között, s meghatározzák az uniós célkitűzéseket, azon szabályokat, melyek az uniós intézményekre vonatkoznak, emellett a döntéshozatal módját és az EU és a tagállamai közötti viszonyt.

A szerződések módosítására az EU hatékonyságának és átláthatóságának javítása, az új tagállamok csatlakozására való felkészülés, valamint új együttműködési területek – például az egységes valuta – bevezetése érdekében kerül sor. Az Európai Unió az Egységes Európai Okmány (1987) – a Római Szerződés (1957) által létrehozott európai rendszer első reformja – aláírása óta a „...folyamatos alapszerződés-módosítás időszakát éli” (Horváth & Ódor, 2010:15). Ezt a Maastrichti Szerződés 1993-as, az Amszterdami Szerződés 1999-es és a Nizzai Szerződés 2003-as aláírása is jelzi. Mindezek hátterében az áll, hogy több közösségi hatáskör, több területen szorosabb együttműködés és hatékonyabb döntéshozatali és intézményi rendszer lett szükséges az Unióban a tagállamok számának növekedésével. A Nizzai Szerződéshez csatolt Nizzai Nyilatkozat (2000) és a Laekeni Nyilatkozat (2001) kiadása után a Lisszaboni Szerződés (2009) csaknem hét évnyi együttes európai munkálkodás eredményeként készült el.

## Az Európai Parlament jogkörei

Az Európai Parlamentet az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése néven 1952-ben alapították. A Közgyűlésbe a tagokat a tagállamok nemzeti parlamentjei képviselői közül delegálták. Fejlődése során az 1957-es Római Szerződés alapján az EP jelenlegi elnevezése 1962-től él, és az akkori Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség parlamenti testületeként működött. A témával foglalkozó szakirodalomban (Kenessey & Korányi, 2013: 252-283) kiemelt, hogy ebben az időben az Európai Közösségek vitafóruma volt az EP, hiszen a Római Szerződésben tanácsadói és felügyeleti jogokat kapott. Az Európai Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament hármását tekintve az EP a Bizottság és a Tanács után következett csak. Háttérszerepéből 1970-től fokozatosan lépett előre, először a Tanács mellett a közösségi költségvetés elfogadásában kapott jogosultságot, majd történetében az első közvetlen európai parlamenti választásokkal – 1979-ben – vált a Közösségek demokratikus legitimitációt biztosító szervévé. De hatásköre még ekkor sem nőtt sem a döntéshozatalban, sem a jogalkotásban. Ezt a hatáskörbővülést 1987-re datálhatjuk, amikor az Egységes Európai okmány életbe lépett. Az EP hatáskörbővülése több mérföldkőnek tekinthető szerződéshez köthető, köztük kell megemlíteni a Maastrichti Szerződést (1993), az Amszterdami Szerződést (1999) és a Nizzai Szerződést (2003).

Ebben a folyamatban vált az EP a Tanács mellett ún. társjogalkotó és társdöntéshozó testületté és lett jogalkotási, felügyeleti és költségvetési hatáskörrel rendelkező, közvetlenül választott uniós intézmény.

## A választójog mint alapvető emberi jog

A történelmi fejlődés során a különböző korokban akár belső vagy nemzetközi okmányokban fogalmazták meg, hogy alapvető emberi jogok „...az ember, a polgár, az állampolgár, a különböző természetes vagy céltudatosan létrehozott emberi közösségek létét, méltóságát, szabadságát, kibontakozását, fejlődését szolgáló jogok, amelyeket az adott korban lényegesnek, mellőzhetetlennek, alapvetőnek tartottak, illetve tartanak.” (Ádám, 1998:159)

Az emberi jogok elsődleges funkciója az, hogy védelmet nyújtson az egyén számára az állami beavatkozásokkal szemben. Tehát az emberi jogok általában az embereket mint a társadalom tagjait illetik meg. Minden alkotmányos államnak kötelessége, hogy az emberi jogokat ismerjék el és érvényesítsék. Ennek módja az, hogy az állam alkotmányában sorolja fel az alkotmányos alapelveket, ezen elvek a jogállamiság, a hatalommegosztás, az emberi jogok elismerése és a demokratikus hatalomgyakorlás elvei. Mindezek és a nemzetközi emberi jogi egyezményekben szerepelő jogok együttesen jelentik az alapjogokat. (Halmai & Tóth, 2003; Sári & Somody, 2008; Kardos & Lattmann, 2013) „E jogok 'alapvető' jellegéből következik, hogy érvényesülésüket különleges garanciák övezik...az alapjogok ma már nemcsak az állammal szemben nyújtanak védelmet, hanem az állam az alapjogok érvényesülését a szakjogági törvények közvetítésével az egyének egymáshoz való legfontosabb viszonyaiban is biztosítja.” (Sári & Somody, 2008:33) A nemzetközi egyezményekben foglalt emberi jogokat az adott államnak az egyezmények elismerésével kell a belső jog részévé tenniük. Ezzel vállalnak kötelezettséget az egyezményekben foglaltak betartására.

A védett jogok tartalmuk és jellegük szerint is csoportosíthatóak, s e szerint a polgári és politikai jogok a gazdasági, szociális és kulturális jogoktól elválaszthatóak. Ezen elkülönítés szerint a polgári és politikai jogok amellett, hogy az államokra pozitív kötelezettséget rónak, költségesek is lehetnek, ilyen a választójog biztosítása is. A politikai részvételi jogok körébe tartozik a választójog és a közvetlen részvételt biztosító jogok, így a népszavazás, a népi kezdeményezés és a petíciós jog.

Jelen tanulmányban a választójoggal foglalkozunk, annak is az Európai Unióban érvényesülő szabályaival tudva azt, hogy az Unió jogforrásaiban csak egy irányvonalat ad meg a tagállamok számára arra vonatkozóan, milyen módon kell a választójogot mint politikai részvételi jogot szabályozniuk, kiknek kell aktív, illetve passzív választójogot biztosítani.

## *Az Európai Unió Alapjogi Chartája és a választójogi szabályok*

Az elsődleges jogforrások között található szerződések nem integrálták az Alapjogi Chartát (2010), azonban azzal, hogy hivatkoznak rá, mégis az elsődleges jogforrások közé emelik azt.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikke (2010) kimondja: „(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéssel bír, mint a Szerződések.”

Az Alapjogi Charta a Polgárok Jogai elnevezésű V. címében a 39. és 40. cikkében rendelkezik választójogi szabályokról, azok közül is kiemelendően az aktív és passzív választójoggal. A 39. cikk szerint: „Aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon (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 választásokon választják. 40. cikk Aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon: Minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

## *Az európai parlamenti választások rendszerének, eljárásainak kidolgozása és szabályozása*

Az egyetlen közvetlenül választott szerv az Európai Unióban az Európai Parlament, mégsem rendelkezik az EP egységes közösségi választási rendszerrel. Az EP képviselőket különböző választási rendszerek szerint, eltérő módszerekkel választják ki az egyes tagállamok, de vannak uniós alapelvek, melyeket alkalmazniuk kell.

Az Európai Parlament választási eljárásainak szabályozása egyrészt a valamennyi tagállamra érvényes közös szabályokat meghatározó európai jogszabályok, másrészt államonként változó, azaz külön nemzeti rendelkezések szerinti. Az arányos képviselet elvét és az európai uniós képviselői mandátummal kapcsolatos egyes összeférhetlenségeket a közös szabályok határozzák meg. Más fontos kérdést – például hogy pontosan milyen választási rendszert alkalmaznak, valamint a választókörzetek számát – a nemzeti jog szabályozza.

Ahogy már korábban említettük, az EP-ben a képviselőket először a tagállamok delegálták. De a Tanács 1976-ban meghozott határozata szerint 1979 óta közvetlenül választják az Európai Parlamentet. 1979-ben 410 képviselői helyet lehetett betölteni. 2014-ben 751 tagú lett a Parlament. (ld. 2013/312/EU határozat). A képviselői helyeket a 28 tagállam között arányosan csökkenő módon osztják el a lakosságszám alapján. Minden tagállamnak legalább 6, legfeljebb 96 helye lehet. A számokat az Európai Tanács az Európai Parlamenttel egyetértésben határozza meg.

A közvetlen választásról rendelkezik a 2002. június 25-i és szeptember 23-i tanácsi határozattal módosított az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló 1976. szeptember 20-i határozat és okmány. Ezen okmány szerint: „1. cikk 1. Az Európai Parlament tagjait valamennyi tagállamban az arányos képviselet elve alapján, listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint választják. 2. A tagállamok az általuk elfogadott eljárás szerinti preferenciális listás szavazást is lehetővé tehetik. 3. A választásnak általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie. ... 3. cikk: A tagállamok a helyek megszerzését minimális szavazatküszöbhez köthetik. Nemzeti szinten ez a küszöb nem lehet magasabb, mint a leadott szavazatok 5 százaléka.”

Előrelépést a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés jelentett, ez utóbbi különösen azért, mert az egységes eljárás mellett alternatívaként bekerült az eredeti szöveget kiegészítve az, hogy a választások közös alapelvek szerint is lebonyolíthatóak, nem szükséges egységes eljárás.

A Tanács 2002-es határozata (az 1976-os módosításaként) az, amely kodifikálja a következőket: az arányos képviselet (Scheppelle, 2014) általános bevezetését, az egyéni átvihető szavazatos (STV) rendszert és a preferenciális szavazást, a területi választókerületeket, a bekerülési küszöbértéket 5%-ban maximálva, a kettős mandátumok megszüntetését, valamint a nemzeti törvények alkalmazását a képviselői megbízatás visszavonása és a megüresedett helyek betöltésére. Nem lett kötelező a 20 milliónál nagyobb népességű országokban az ország területének több választókerületre osztása sem. Írország és Nagy-Britannia kapott átmeneti derogációt az összeférhetetlenségi szabályra. kötelezővé.

Az Európai Unióban jelenleg három típusú szavazási rendszer működik az arányos típuson belül: az első a zárt típusú, azaz az állampolgárok pártokra, vagy pártok listáira szavazhatnak, a listákon belül azonban nem fejezhetik ki a preferenciáikat a listán álló jelöltekkel kapcsolatban. A második a félig nyitott típusú (preferenciális), azaz a választók pártok listáira szavazhatnak, ahol a képviselőjelöltek előre megállapított sorrendben szerepelnek, a választók eldönthetik, hogy a pártra szavaznak, vagy a listán szereplő valamelyik személyre. Ahhoz, hogy a képviselő jelölt helye megváltozzon a listán, relatíve sok szavazatot kell összegyűjtenie. A harmadik a nyitott típusú, azaz számos jelöltre lehet szavazni minden választókerületben. A jelöltekre leadott szavazatok száma alapján a kerületben kiosztható mandátumok számának erejéig hirdetnek győztes(ek)e)t.

## *A magyar EP képviselői választás szabályozása*

Az egységes alapelvek keretében a részletes szabályozást a tagállamok saját nemzeti alapon dolgozták ki (Horváthy & Knapp, 2013), így az aktív és passzív választójogot, a szavazás kötelező vagy nem kötelező voltát, a tisztségekkel kapcsolatos összeférhetlenséget illetően. A magyar rendszer kidolgozási folyamatát részletesen mutatja be Kovács 2005-ös tanulmányában. Magyarország is

kidolgozta rendszerét (Fejes & Kovács, 2005), megalkotta a törvényeit, ezek a 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról és a 2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról.

Magyarországon a választás arányos választási rendszerben, listás szavazással történik. Az egész ország egy választókerületet alkot. Listát pártok állíthatnak, ha 20 ezer érvényes ajánlást összegyűjtenek, vagy több párt közös listát is állíthat. Minden választópolgár egy listára szavazhat, és a listák kötöttek, azaz a jelöltek a pártok által megállapított sorrendben kapnak mandátumot. A 21 képviselői helyet a listák között a leadott szavazatok arányában osztják el, nem kaphat azonban mandátumot az a lista, amely nem kapta meg az összes érvényes szavazat legalább öt százalékát.

A 2004-es törvény indoklása szerint annak megalkotását a következők tették szükségessé: „Az Országgyűlés 2003 decemberében fogadta el az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvényt, amely pusztán a választási eljárást szabályozza. Ugyanakkor az EP képviselői megválasztásnak alaki jogi szabályai mellett elengedhetetlen, hogy az Európai Parlament tagjaira vonatkozó jogokat és kötelezettségeket (jogállásukat) anyagi jogi norma statuálja, annak érdekében, hogy a 2004. júniusi európai parlamenti választásokon e hazai jogszabályi keretek között kezdhessék meg működésüket a képviselők.”

Az EP választásokon minden EP-képviselőt nemzeti alapon választanak (vagy régiós alapon azokban az országokban, amelyek több régiós választókerületet alakítottak ki). Minden tagállam meghatározott számú képviselőt választ az Európai Parlamentbe. A 2014-es választásokon az országonkénti EP-képviselők száma 6-tól (Málta, Luxemburg, Ciprus és Észtország) egészen 96-ig terjed (Németország). Magyarország 21 EP-képviselőt választott.

## Összegzés

Bár az Európai Uniónak és a Parlamentnek a tagállamokhoz hasonlítva kisebb a tere a demokrácia elmélyítését tekintve, de épp ez támogatja a fejlődését is, különösen a parlamentalizálódás kérdésében, ezért az Európai Parlament mint az uniós polgárok által közvetlenül választott testület hatáskörei bővülésével nemcsak a reformok nyertese, hanem testületi felelőssége is nő, mely kihat az uniós nemzetekre is.

## Irodalomjegyzék

- Ádám A. (1998). Alkotmányozás és alapjogok. In Mezey Barna (szerk.), *Hatalommegosztás és jogállamiság* (pp. 153-180). Budapest: Osiris.
- Bihari M. (1999). Demokrácia, képviselet és választási rendszer. A választási rendszer funkciói. In Dezső Márta, & Kukorelli István (szerk.), *Választástudományi tanulmányok, Választási füzetek 59. Választási stúdiumok 2.* (pp. 7-19). Budapest: Országos Választási Iroda.
- Fejes Zs., & Kovács L. I. (2005). Uniós keretek – magyar tartalommal. Az európai parlamenti választás magyar szisztémájának főbb vonásai. In Gazdag Ferenc (szerk.), *A kibővült Európai Unió: hatalom, választások, külpolitika* (pp. 39-49). Székesfehérvár: Kodolányi János Főiskola.
- Halmai G., & Tóth G. A. (szerk.) (2003). *Emberi jogok*. Budapest: Osiris.
- Horváth Z., & Ódor B. (2010). *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. Budapest: Hvgorac Könyvkiadó.

- Horváthy B., & Knapp L. (2013). The Relationship between the Hungarian and the EU Legal Orders. In Smuk Péter (szerk.), *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013* (pp. 51-68). Győr: Széchenyi István University; Wolters Kluwer.
- Kardos G., & Lattmann T. (szerk.) (2013). *Nemzetközi jog*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Kenessey T., & Korányi D. (2013). Az Európai Parlament. In Simon Zoltán (szerk.), *Döntéshozatal és Jogalkotás az Európai Unióban* (pp. 252-283). Budapest: L'Harmattan.
- Sári J., & Somody B. (2008). *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Budapest: Osiris.
- Scheppele, Kim Lane (2014). Európai parlamenti választások Magyarországon. *Fundamentum*, (4), 55-58.

### **Szerződések, charták**

- Amszterdami Szerződés, hatálybalépés 1999. május 1. <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> [2011.04.26.]
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2010. [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf) [2011.04.26.]
- Egységes Európai Okmány (EEO, Single European Act, SEA), 1987 <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> [2011.04.26.]
- Európai Szén és Acélközösség Szerződése, 1952. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT> [2011.04.26.]
- Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) (Maastrichti Szerződés), 1993. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> [2011.04.26.]
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010. [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_hu.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf) [2012.04.26.]
- Laekeni Európai Tanácsi Nyilatkozat, 2001. [http://europa.eu/documentation/legislation/institutional\\_reform/chronology/index\\_hu.htm#2000](http://europa.eu/documentation/legislation/institutional_reform/chronology/index_hu.htm#2000) [2015.04.26.]
- Lisszaboni Szerződés, 2009. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:HU:HTML> [2011.04.26.]
- Nizzai nyilatkozat, 2000 [http://europa.eu/documentation/legislation/institutional\\_reform/chronology/index\\_hu.htm](http://europa.eu/documentation/legislation/institutional_reform/chronology/index_hu.htm) [2011.04.26.]
- Nizzai Szerződés, 2001. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> [2011.04.26.]
- Római Szerződések, 1957. <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> [2011.04.26.]

### **Törvények**

2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról