



AZ EURÓPAI PARLAMENT: VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK

Az Európai Parlament választási eljárásait egyrészt a valamennyi tagállamra érvényes közös szabályokat meghatározó európai jogszabályok, másrészt államonként változó külön nemzeti rendelkezések szabályozzák. A közös rendelkezések meghatározzák az arányos képviselet elvét, a küszöbértékeket érintő szabályokat, valamint az európai uniós képviselői mandátummal kapcsolatos egyes összeférhetlenségeket. Számos egyéb fontos kérdést – például hogy pontosan milyen választási rendszert alkalmaznak, valamint a választóközetek számát – a nemzeti jog szabályoz.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 14. cikke; Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 20., 22. és 223. cikke, valamint az Alapjogi Charta 39. cikke.

Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, [1976. szeptember 20-i okmány](#), melyet legutóbb a 2018. július 13-i [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozat](#) módosított.

KÖZÖS SZABÁLYOK

A. Alapelvek

Bár az alapító szerződések ([1.1.1.](#)) kimondták, hogy az Európai Parlament képviselőit kezdetben a nemzeti parlamentek nevezik ki, arról is rendelkeztek, hogy a választás később az általános közvetlen választójog alapján fog történni. Ezt a rendelkezést az 1979-es első közvetlen választásokat megelőzően a Tanács az Európai Parlament képviselőinek közvetlen, általános választójog alapján történő megválasztásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány révén hajtotta végre (1976-os választási okmány). Ez a jogi aktus alapjaiban változtatta meg az Európai Parlament intézményi helyzetét, és a demokratikusabb Európai Unió alapító dokumentumának tekinthető.

A Maastrichti Szerződés ([1.1.3.](#)) 1992-ben úgy rendelkezett, hogy a választásokat egységes eljárással kell megtartani, és hogy az Európai Parlamentnek erről javaslatot kell előterjesztenie, amelyet a Tanács egyhangúlag fogad el. Mivel azonban a Tanács nem jutott megállapodásra egyik javaslattal kapcsolatban sem, az Amszterdami Szerződés bevezette annak lehetőségét, hogy „közös elveket” fogadjanak el. [A 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozat](#) ennek megfelelően módosította az 1976-os választási okmányt, és bevezette az



arányos képviselet, valamint a nemzeti és az európai képviselői mandátum közötti összeférhetetlenség elvét.

Az 1976-os választási okmány legutóbbi módosításait a [2018. július 13-i \(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozattal](#) fogadták el, amely rendelkezéseket tartalmaz a különböző szavazási módszerek (előzetes szavazás, elektronikus, internetes és postai úton történő szavazás); a küszöbértékek; a személyes adatok védelme; a „kettős szavazás” nemzeti jogszabályok általi büntetése; a harmadik országokban történő szavazás; valamint az európai politikai pártok szavazólapokon való megjelenítésének lehetőségéről.

A Lisszaboni Szerződéssel ([1.1.5.](#)) az aktív és passzív választójog alapvető joggá vált (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. cikke).

B. Alkalmazás: hatályos közös rendelkezések

1. Az adott tagállamban állampolgársággal nem rendelkező személyek választójoga és választhatósága

Az EUMSZ 22. cikkének (2) bekezdése szerint „minden uniós polgár, akinek a 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”. Az e jog végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket a legutóbb a [2013/1/EU tanácsi irányelvvél](#) módosított [93/109/EK tanácsi irányelv](#) 6. cikkében rögzítették, amely szerint „minden olyan uniós polgár, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, és akit – akár a lakóhely szerinti tagállam, akár a származás szerinti tagállam joga szerint – valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által passzív választójogától megfosztottak, a lakóhelye szerinti tagállamban tartott európai parlamenti választásokon ennek a jognak a gyakorlásából ki van zárva”.

2. Választási rendszer

A módosított 1976-os választási okmány értelmében az európai választásoknak arányos képviseleten kell alapulniuk, és vagy a listás rendszer, vagy az egyetlen átvihető szavazatos rendszer alapján kell működniük. A tagállamok lehetővé tehetik a preferenciális listás szavazást is.

A nemzeti szinten érvényesen leadott szavazatok 5%-áig terjedő képviselői helyek elosztására vonatkozó, önkéntes minimális szavazatküszöb mellett az 1976. évi választási okmány ([EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozattal](#) elfogadott legutóbbi módosításai (az egyetlen választókerülettel rendelkező tagállamokat is beleértve) a több mint 35 megszerezhető hellyel rendelkező választókerületekre vonatkozóan – azokban a tagállamokban, ahol a listás rendszert alkalmazzák – 2 és 5% közötti, kötelező minimális szavazatküszöböt állapítottak meg. A tagállamoknak legkésőbb a 2024. évi választásokig időben meg kell felelniük ennek a követelménynek.

Az említett határozat értelmében a tagállamok az előzetes szavazást, a postai úton történő szavazást, valamint az elektronikus és internetes szavazást is biztosíthatják. Amennyiben így rendelkeznek, különösen az eredmény megbízhatóságát, a szavazás titkosságát és a személyes adatok védelmét kell biztosítaniuk.



3. Összeférhetetlenség

A Tanács [2002/772/EK, Euratom határozatával](#) módosított 1976-os választási okmány 7. cikke szerint az európai parlamenti képviselő hivatala összeférhetetlen a tagállami kormány tagjának, a Bizottság tagjának, a Bíróság bírójának, főtanácsnokának vagy hivatalvezetőjének, a Számvevőszék tagjának, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjának, a szerződések értelmében az uniós alapok kezelése vagy állandó közvetlen irányítási feladat céljából létrehozott bizottságok vagy más szervek tagjának, az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsa, irányítóbizottsága vagy személyzete tagjának, illetve az Európai Unió intézményei vagy az ezek alá rendelt szakosodott szervek aktív tisztviselőjének vagy alkalmazottjának hivatalával. Az összeférhetetlen tisztségek körét (1997-ben) kibővítették a Régiók Bizottságának tagjaival, (2002-ben pedig) az Európai Központi Bank Igazgatótanácsának tagjaival, az Európai Unió ombudsmanjának hivatalával, valamint – ami a legfontosabb – a nemzeti parlamenti képviselőkkel.

A NEMZETI RENDELKEZÉSEK SZERINTI RENDSZEREK

E közös szabályok mellett a választási rendszerre időnként egymástól teljesen eltérő nemzeti rendelkezések vonatkoznak, tehát vegyes választási rendszernek tekinthető.

A. A választási rendszer és a küszöbértékek

Minden tagállamnak arányos képviseleten alapuló rendszert kell alkalmaznia. A nemzeti szinten leadott szavazatok 5%-áig terjedő képviselői helyek elosztására vonatkozó, önkéntes szavazatküszöb mellett az [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozat](#) (az egyetlen választókerülettel rendelkező tagállamokat is beleértve) a több mint 35 megszerezhető hellyel rendelkező választókerületekben 2 és 5% közötti, kötelező minimális szavazatküszöböt állapított meg. Ennek a követelménynek időben, legkésőbb a 2024. évi európai választások előtt meg kell felelni.

Jelenleg a következő tagállamok alkalmaznak küszöbértékeket: Franciaország, Belgium, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Románia, Horvátország, Lettország és Magyarország (5%); Ausztria, Olaszország és Svédország (4%); Görögország (3%); és Ciprus (1,8%). A többi tagállam nem alkalmaz küszöbértékeket, bár Németország ezt megkísérelte, de a német alkotmánybíróság két határozatban (2011-ben és 2014-ben) alkotmányellenesnek nyilvánította az ország uniós választásokra vonatkozó jelenlegi (kezdetben 5 %-os, majd 3%-os) küszöbértékeit.

B. A választókerületek kijelölése

Az európai választásokon a legtöbb tagállam egyetlen választókerületként vesz részt. Négy tagállamban (Belgiumban, Írországban, Lengyelországban és Olaszországban) azonban az ország területét több regionális választókerületre osztották.

C. Választójog

Valamennyi tagállamban 18 év a választójog alsó korhatára, kivéve Ausztriát és Máltát, ahol 16, valamint Görögországot, ahol 17.

A szavazás öt tagállamban (Belgiumban, Bulgáriában, Luxemburgban, Cipruson és Görögországban) kötelező. Ezekben az országokban a szavazási kötelezettség az



ország állampolgáira és az ott állampolgársággal nem rendelkező, nyilvántartásba vett uniós polgárokra is vonatkozik.

1. A befogadó országban állampolgársággal nem rendelkező személyek választójoga

Minden uniós polgár, akinek a 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 (az EUMSZ 22. cikke). A lakóhely fogalma azonban a tagállamtól függően még mindig eltéréseket mutat. Egyes országokban a választók állandó vagy szokásos lakóhelye a választókerületben kell, hogy legyen (például Észtországban, Franciaországban, Lengyelországban, Németországban, Romániában és Szlovéniában), vagy életvitelszerűen ott kell tartózkodniuk (például Cipruson, Dániában, Görögországban, Írországban, Luxemburgban, Svédországban és Szlovákiában), máshol a népesség-nyilvántartásban kell szerepelniük (például Belgiumban és Csehországban). Néhány országban (például Luxemburgban és Cipruson) az uniós polgárok választójoga minimális tartózkodási időhöz is kötött. A többi uniós tagország állampolgárai minden tagállamban kötelesek a választás napját megelőzően regisztrálni a szavazáshoz. A regisztráció határideje tagállamonként változik.

2. Külföldi lakóhellyel rendelkező személyek választójoga a származás szerinti országban

Szinte valamennyi tagállam lehetővé teszi, hogy állampolgárai külföldről szavazzanak az európai választásokon. A szavazóknak egyes tagállamokban regisztráltatniuk kell magukat a nemzeti választási hatóságoknál annak érdekében, hogy postai úton, illetve nagykövetségen vagy konzulátuson szavazhassanak külföldön. Más tagállamokban a postai szavazásra a nagykövetségen vagy a konzulátuson kerülhet sor. Egyes tagállamokban a külföldön történő szavazás joga csak azokat a polgárokat illeti meg, akik egy másik tagállamban élnek (például Bulgáriában és Olaszországban). Ezen túlmenően a legtöbb tagállam különleges intézkedéseket hoz a külföldön szolgálatot teljesítő diplomaták és katonai személyzet tekintetében.

Az a tény, hogy egyes külföldi állampolgárok a befogadó tagállamban és származási országukban is szavazhatnak, visszaélésekhez vezethet – ez a kettős szavazás –, amely egyes tagállamokban bűncselekménynek számít. E tekintetben az [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozattal](#) elfogadott 1976. évi választási okmány legutóbbi módosításai megkövetelik a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az európai parlamenti választásokon történő kettős szavazás hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat vonjon maga után.

D. A választhatóság

Az európai parlamenti választásokra vonatkozó, bármely lakóhely szerinti tagállamban gyakorolható passzív választójog a belföldi és külföldi polgárok közötti megkülönböztetés tilalma alkalmazásának példája és az Európai Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye. Bármely olyan uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de a passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját



állampolgárai számára előír, jogosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választható legyen, kivéve, ha ezektől a jogoktól megfosztották ([a 93/109/EK tanácsi irányelv](#) 3. cikke).

Attól a valamennyi tagállamban fennálló kötelezettségtől eltekintve, mely szerint a választhatósághoz valamely tagállam állampolgárságával kell rendelkezni, a feltételek országonként változnak. Ugyanannak a választásnak az alkalmával senki nem jelöltheti magát egynél több tagállamban (a 93/109/EK tanácsi irányelv 4. cikke). A tagállamok többségében 18 év a választhatóság alsó korhatára, kivétel ez alól Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Szlovákia (21 év), Románia (23 év), valamint Olaszország és Görögország (25 év).

E. Jelölések

Egyes tagállamokban csak politikai pártok és politikai szervezetek állíthatnak jelölteket. Más tagállamokban a jelölések akkor is benyújthatók, ha ezeket kellő számú aláírás vagy választó támogatja, egyes esetekben pedig letét is szükséges.

Az Európai Parlament összetételének megállapításáról szóló, 2018. június 28-i ([EU\) 2018/937 európai tanácsi határozat](#) rögzíti az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdésében meghatározott képviselői helyek betöltésének módját, a „csökkenő arányosság” elvének alkalmazásával ([1.3.3.](#)).

F. A választás időpontja

Az 1976-os választási okmány 10. és 11. cikke értelmében az európai uniós választásnak valamennyi tagállamban ugyanarra a csütörtök reggeltől az azt követő vasárnap estéig terjedő időszakra kell esnie, a pontos dátumot és időpontokat pedig az egyes tagállamok határozzák meg. 1976-ban a Tanács jelölte ki a választási időszakot az első, 1979-es parlamenti választásokra, az Európai Parlamenttel való egyeztetést követően egyhangú határozattal. 1979 óta a választások az ennek megfelelő időpontban kerülnek megrendezésre, a választási okmány 5. cikkében említett ötéves időszak utolsó évében ([1.3.1.](#)).

A 2014. évi választások esetében a Tanács 2013. június 14-i határozatával az eredetileg júniusra kitűzött időpontot a pünkösti időszakokkal való egybeesés elkerülése érdekében május 22–25-re módosította, a 11. cikk következő rendelkezését alkalmazva: „Ha ezen időszakon belül a választásokat [...] nem lehet megtartani, a Tanács az Európai Parlamenttel való egyeztetést követően az 5. cikkben említett ötéves időszak lejártá előtt legalább egy évvel egyhangú határozattal egy ettől eltérő, az előző albekezdés szerinti időszaknál legfeljebb két hónappal korábbi vagy egy hónappal későbbi időszakot jelöl ki.” A további választások az ennek megfelelő időpontban kerülnek megrendezésre, az ötéves időszak utolsó évében (az 1976. évi okmány 11. cikke). A 2019. évi választásokra ennek megfelelően május 23. és 26. között került sor.

G. A választók joga a jelöltek listán belüli sorrendjének megváltoztatására

A szavazók a legtöbb tagállamban preferenciális szavazatokat adhatnak le a listán szereplő nevek sorrendjének megváltoztatására. Hat tagállamban azonban (Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Portugáliában,



Magyarországon és Romániában) a listák zártak (nincs preferenciális szavazás). Máltán és Írországban a választók preferenciájuk sorrendjében tüntetik fel a jelölteket (egyéni átvihető szavazat).

H. A választási ciklus idején megüresedő képviselői helyek betöltése

Egyes tagállamokban a megüresedő képviselői helyeket az ugyanazon listán szereplő első meg nem választott jelöltek kapják (lehetőleg a különféle jelöltek által szerzett szavazatokat tükröző kiigazítást követően). Más tagállamokban a megüresedett helyeket a helyettesek kapják, helyettesek hiányában a listán szereplő jelöltek sorrendjét veszik figyelembe. Néhány más tagállamban az európai képviselőknek jogukban áll visszatérni az Európai Parlamentbe, amennyiben távozásuk okai már nem állnak fenn.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament az 1960-as évek óta több alkalommal is hangot adott véleményének a választójog kérdéseit illetően, és az EK-Szerződés 138. cikkével (jelenleg az EUMSZ 223. cikke) összhangban javaslatokat tett. Az Európai Parlament megválasztására vonatkozó valóban egységes eljárás hiánya mutatja, hogy milyen nehéz eltérő nemzeti hagyományokat harmonizálni. Az Amszterdami Szerződésben rögzített lehetőség a közös elvek elfogadására csak részben tette lehetővé a nehézségek megoldását. Az Európai Parlament egyetértéséhez kötött egységes eljárás elfogadására vonatkozó, az EUMSZ 223. cikkében megfogalmazott törekvés megvalósítása még várat magára. A közös választási eljárás korszerűsítésére és „európaiasítására” irányuló parlamenti erőfeszítések eredményeképpen 1997-ben egységes választási eljárásra irányuló javaslat született, melynek lényegi elemeit beépítették a Tanács 2002-es határozatába. Az Európai Parlament 2015. november 11-én [állásfoglalást](#) fogadott el az Európai Unió választási jogának reformjáról. Az Alkotmányügyi Bizottság jogalkotási kezdeményezése a 1976. évi választási okmány módosítására irányuló javaslatot terjesztett elő azzal a céllal, hogy demokratikusabbá tegyék az európai választásokat és növeljék a nyilvánosság részvételét a választási folyamatban. A Parlament által javasolt módosításokat részben elfogadták és azokat a 2018. július 13-i (EU, Euratom) 2018/994 tanácsi határozatba belefoglalták. A Tanács azonban nem értett egyet a Parlament közös választókerület létrehozására és a Bizottság elnöki tisztségére megnevezett csúcsjelöltekre irányuló javaslatával.

A Parlament az Európai Parlament összetételéről szóló 2018. február 7-i határozat megszavazásával döntött arról, hogy miután az Egyesült Királyság kilép az EU-ból 751-ről és 705-re csökkenjen a képviselői helyek száma, és újraosszák a brexit következtében felszabaduló egyes helyeket a kis mértékben alulreprezentált uniós országok között ([1.3.3.](#)). 2012. november 22-én az Európai Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el, melyben arra sürgette az európai politikai pártokat, hogy a Parlament és a Bizottság politikai legitimitációjának megerősítése érdekében a 2014-es választások során állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára. Ezt a rendelkezést még a 2014. évi választások előtt végrehajtották, és így az első ízben a 2014-es választásokon indultak a vezető jelöltek. Végül a 2014-es választások eredményeképpen 2014. október 22-én az Európai Parlament az egyik ilyen jelöltet, Jean-Claude Junckert választotta meg a Bizottság elnökének. Az Európai Parlament és



az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról szóló, [2018. február 7-i határozatában](#) a Parlament kimondta, hogy készen áll arra, hogy elutasítson az Európai Bizottság elnöki posztjáért induló minden olyan jelöltet, aki nem volt valamely európai szintű politikai párt [csúcstelöltje](#) („Spitzenkandidat”) a 2019. évi európai parlamenti választásokat megelőző időszakban. A 2019-es választásokat követően azonban Ursula von der Leyen asszonyt, aki nem volt Spitzenkandidat, az Európai Bizottság elnökévé választották.

2003-ban létrehozták az európai politikai pártok finanszírozási rendszerét, amely uniós szintű politikai alapítványok létrehozását is lehetővé tette ([1.3.3.](#)) (a 2004/2003/EK rendelet, amelyet az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló [1141/2014/EU, Euratom](#) európai parlamenti és tanácsi rendelet (2014. október 22.) hatályon kívül helyezett és felváltott). A 2014. évi rendeletet az európai szintű politikai pártok és politikai alapítványok finanszírozásáról szóló, [2017. június 15-i parlamenti állásfoglalást](#) követően a közelmúltban módosították. Az állásfoglalásban a társfinanszírozás szintjét és az európai parlamenti képviselők többpárti tagságának lehetőségét illető hiányosságokra mutattak rá annak biztosítása érdekében, hogy a 2018. május 3-i ([EU, Euratom](#)) [2018/673 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) révén megfelelő legyen az európai politikai pártok és alapítványok finanszírozására fordított közpénzek felhasználása.

Egyes közelmúltbeli események rámutattak arra, hogy az online kommunikáció kockázatot jelenthet a választási folyamatokra és a demokráciára nézve (a személyes adatok választásokkal összefüggő manipulálása). A személyes adatok jogellenes használatának megelőzésére az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló, 2014. évi rendelet új módosításait a közelmúltban fogadták el (az Európai Parlament és a Tanács ([EU, Euratom](#)) [2019/493 rendelete](#) (2019. március 25.) a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az európai parlamenti választásokkal összefüggésben történő megsértésével kapcsolatos ellenőrzési eljárás tekintetében az 1141/2014/EU, Euratom rendelet módosításáról). A Parlament és a Tanács által elfogadott új szabályok célja a választási folyamat online félretájékoztatási kampányokkal szembeni védelme, amelyek során visszaélnék a szavazók személyes adataival, továbbá a szabályok lehetővé teszik pénzügyi szankciók kiszabását azon európai politikai pártokra és alapítványokra, amelyek szándékosan befolyásolják vagy megpróbálják befolyásolni az európai választások eredményét azáltal, hogy kihasználják az adatvédelmi szabályok megsértését.

Ezenkívül a Parlament 2017. június 15-i, az online platformokról és a digitális egységes piacról szóló állásfoglalását követően – amelyben felkérte a Bizottságot, hogy a valótlan tartalmak terjesztésének visszaszorítása érdekében vizsgálja meg a jogalkotáson alapuló beavatkozás lehetőségét – a Bizottság 2018 áprilisában közzétette „Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére” című [közleményét](#), és egy uniós szintű [gyakorlati kódexre](#) tett javaslatot, amelyet 2018 szeptemberében három online platform írt alá. A Bizottság 2018. decemberi [„cselekvési terve a dezinformációval szemben”](#) egyéb intézkedések mellett sürgeti az online platformokat, hogy gyorsan és hatékonyan hajtsák



végre a kötelezettségvállalásokat, és összpontosítsanak az európai választások szempontjából sürgős intézkedésekre, ideértve a hamis felhasználói fiókok törlését, az internetes robotok üzenetküldési tevékenységeinek címkézését, valamint a dezinformáció felderítése és a tényeken alapuló tartalmak láthatóbbá tétele érdekében a tényellenőrzőkkel és kutatókkal való együttműködést. A 2019. májusi európai választásokat megelőzően a Bizottság felkérte a gyakorlati kódexet aláíró három platformot, hogy [havonta számoljanak be](#) a reklámok elhelyezése ellenőrzésének javítása, a politikai és témafókuszú hirdetések átláthatóságának biztosítása, valamint a hamis felhasználói fiókok jelentett probléma kezelése és az internetes robotok rosszindulatú használata elleni küzdelem érdekében tett intézkedéseikről.

Ina Sokolska

11/2020

