

EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOK: VÁLASZTÁSI REFORM

Az Európai Parlament (EP) tagjainak egységes eljárás alapján történő megválasztása már az 1957-es Római Szerződésben felmerült, és azóta időről időre újra napirendre kerül. A téma aktualitását az EP erre vonatkozó 2022 májusi [jogalkotási állásfoglalása](#) adja. Az Infojegyzet az európai parlamenti választások egységesítésére tett eddigi próbálkozásokat tekinti át, valamint a javasolt új választási rendszer főbb elemeit ismerteti.

Történeti áttekintés

Az Európai Parlament (EP) az Európai Unió egyetlen közvetlenül választott szerve. Az intézménybe kezdetben (1952–1979) a nemzeti parlamentek delegáltak tagokat – megjegyezve, hogy az 1951-ben aláírt [Párizsi Szerződés](#) ugyan lehetővé tette a tagok közvetlen választását (21. cikk), azzal 1952 és 1957 között egyik tagállam sem élt (Historical Archives [2014](#); León 2017). Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó [Római Szerződés](#) (1957) már csak a delegálást tette lehetővé, ugyanakkor megfogalmazta a Közgyűlés (1962-től Európai Parlament) tagjainak közvetlen és általános választójogon alapuló egységes választási eljárására vonatkozó javaslat kidolgozásának szükségességét (138. cikk). Az első ezzel foglalkozó munkacsoportot 1958-ban állították fel, amely 1960-ra készítette el [javaslatát](#) (León 2017). Bár az európai integráció történetében az 1960-as évek gazdasági szempontból igen sikeres időszaknak tekinthető, az integráció bővítésével és mélyítésével kapcsolatos ellenhangok miatt számos politikai válság is jellemezte a korszakot (bővebben: Arató–Koller [2018](#)), ami a javaslat fogadtatására is rányomta a bélyegét. A téma lekerült a napirendről, majd 1968-ban a képviselők egy csoportja a vita újranyitását kezdeményezte. A [határozatot](#), amelyben felhívták a Tanácsot, hogy az foglalkozzon az általános választójogon alapuló választási eljárás megteremtésének kérdésével, az EP 1969. március 12-én fogadta el. 1975-re új jelentés készült (**Patijn-jelentés**), amely a közvetlen és egységes európai választások három lépésben történő, fokozatos bevezetését javasolta (Fábián [2005](#)). Az EP 1975. február 11-én fogadta el kapcsolódó [határozatát](#), benne az európai választásokra vonatkozó új egyezménytervezettel (Historical Archives [2014](#)). A Tanács 1976-ban a parlamenti javaslatot némileg módosítva fogadta el ([76/787/ECSC, EEC, Euratom](#), továbbiakban: **választási okmány**), az egységes választási rendszer megalkotásának feladatát a jövőre hagyva, mivel az az akkori politikai viszonyok mellett megvalósíthatatlannak tűnt (León 2017). Az 1976-os választási okmány rögzítette **az európai parlamenti választások főbb alapelveit**: ötéves parlamenti ciklus, szabadmandátum elve, összeférhetetlenségi szabályok.

Az EP első közvetlen választására 1979-ben került sor (Fábián [2005](#)). Ezt követően számos kísérlet volt az egységes európai választási rendszer kidolgozására. Az 1982-es Seitling jelentés például a többmandátu-

- Jelenleg az európai parlamenti választásokra a választások közös elveit rögzítő Európai Unió, valamint a részletes szabályokat illetően nemzeti jogszabályok vonatkoznak.
- Az EP választásokra vonatkozó egységes választási eljárás bevezetésétől várt előnyök:
 - a választások európai dimenziójának és az EU-s döntéshozatal legitimitációjának a növekedése;
 - a szavazók és jogalkotók közötti kapcsolat, valamint az uniós polgárság erősödése;
 - a választási részvétel és az intézményekbe (EU, EP) vetett bizalom növekedése.
- A most napirenden lévő javaslat két leginkább vitatott eleme:
 - az európai uniós szintű választókerület létrehozása és transznacionális listák alkalmazása,
 - a csúcsjelölti rendszer bevezetése.
- Az ún. csúcsjelölti (*Spitzenkandidaten*) rendszer lényege, hogy az egyes európai politikai pártok már a választás előtt megnevezik az Európai Bizottság elnöki posztjára javasolt jelöltjüket.

mos arányos rendszer bevezetésére tett kísérletet, azonban már az EP plenáris ülésének szavazása alkalmával az Egyesült Királyság több képviselője is ellene szavazott, a Tanácsban pedig brit és francia ellenállásba ütközve elbukott a javaslat. Az 1980-as években a választási rendszer egységesítésére tett javaslatok sikertelenségét mutatja, hogy azok jellemzően már a bizottsági viták során komolyabb ellenállásba ütköztek, és nem kerültek a plenáris ülés elé sem (Fábián [2005](#); León 2017).

Az 1993-as **de Gucht-jelentés** a korábbiaktól eltérően a választási rendszer egységesítése alatt annak főbb elemeiben való egyezését (mint például az arányos rendszerek használatát) szorgalmazta (Fábián [2005](#)). A Tanács nem foglalkozott a javaslattal, így az lekerült a napirendről. Érdemi változást – az 1976-os választási okmány módosítása nélkül – a [Maastrichti Szerződés](#) (1992) hozott, amely bevezette az **uniós polgárság** fogalmát és lehetővé tette az uniós polgárok EP választásokon azonos feltételek melletti részvételét. Az EP hatáskörét növelve előírta továbbá, hogy a választási rendszerrel kapcsolatos szabályozást az EP-nek és a Tanácsnak egyetértési (korábban hozzájárulási) eljárás keretében kell elfogadnia. Az egységes európai választási rendszer kidolgozásának nehézségeit tapasztalva az [Amszterdami Szerződés](#) (1997) az ezzel kapcsolatos igény megtartása mellett megengedte az egyes tagállamokban alkalmazott választási eljárások közös elveinek rögzítését is. Ennek megfelelően **a 2002-ben elfogadott, ma is hatályos tanácsi határozat** ([2002/772/EK, Euratom](#)) a tagállami választásokra vonatkozó olyan **közös alapelveket határoz meg**, mint például az EP képviselők **arányos képviseleti elven** történő megválasztása; a **választási küszöb alkalmazásának lehetősége** (max: 5%); vagy a **nemzeti és EP képviselői mandátum összeférhetlensége**. A tanácsi határozatban nem fogadták el azonban az alapul szolgáló Anastassopoulos-jelentés (1998) azon javaslatát, miszerint a képviselők egy részét (10%) az EU egész területét átfogó választókerületben, arányos listás rendszerben válasszák meg.

A 2002-es módosítás után több sikertelen kísérlet is volt a választási rendszer megreformálására (benne az uniós szintű választókerület,

illetve a transznacionális listák bevezetésével). Az [első](#) (2011), valamint [második Duff-jelentés](#) (2012) egy olyan köztes rendszert javasolt, amelyben egymás mellett működnek a közös elveken alapuló, de a nemzeti szabályozások szerint megtartott választási eljárások, valamint a tisztán európai választás, amely során egy uniós szintű választókerületben, transznacionális listákról választják meg az EP képviselőket. Míg az első javaslat nem kapott kellő támogatást az EP-ben, addig a második javaslatot a tapasztalt ellenállás miatt visszavonták (León 2017). Ezt követően egy [harmadik Duff-jelentés](#) is készült, amely – elhagyva a választásra vonatkozó reformelemeket – csupán praktikus javaslatokat fogalmazott meg a 2014-es EP választások lebonyolításával kapcsolatban (León 2017). Az [állásfoglalást](#) az EP 2013 júliusában elfogadta.

A 2014-es EP választásokon tapasztalt minden korábbinál alacsonyabb választási részvétel (42,6%) után ismét napirendre került az európai választási rendszer megújításának kérdése, és 2015-ben egy mérsékelt, inkább technikai jellegű módosításokat tartalmazó jelentés (Hübner–Leinen jelentés) készült (Crego [2022](#); León 2017). A jelentés a választási okmány **2018-as módosításának** alapja, az elfogadott tanácsi határozat ([2018/994/EU, Euratom](#)) azonban az eredeti javaslat több elemét is elhagyta (pl. közös választókerület) (Cicchi [2021](#)). Elfogadott újítása többek között:

- a 35-nél több mandátumos választókerületekben kötelező 2–5 százalékos választási küszöb meghatározása a tagállamok által;
- az előzetes-, levél-, elektronikus- és internetes szavazás, továbbá a harmadik országokban lakóhellyel rendelkező polgárok voksolási lehetőségének biztosítása;
- a „kettős szavazás” (két tagállamban való szavazás) visszaszorítása érdekében szankciók megállapítása a tagállamok által;
- lehetőség az európai politikai pártok (amelyekhez a nemzeti párt/jelölt kötődik) nevének és logójának szavazólapon való szerepeltetésére;
- egységes, a választást megelőző legalább háromhetes határidő meghatározása a jelöltlisták benyújtására.

Az elfogadott módosítások között végül nem szerepelt az EP által javasolt ún. csúcsjelölti (*Spitzenkandidaten*) rendszer bevezetése, valamint a közös európai választókerület létrehozása, amelyben az európai politikai pártok vezető jelöltjei szerepelnek a listák élén (Grošek 2019). A [2018/994 \(EU, Euratom\) tanácsi határozat](#) jelenleg még **nem hatályos**, mivel azt három tagállam (Ciprus, Németország, Spanyolország) a mai napig nem hagyta jóvá és ültette át saját nemzeti jogába (Cicchi 2021; Crego 2022). Emiatt a 2019-es EP választásokat még a korábbi, utoljára 2002-ben módosított választási szabályok szerint tartották meg.

Az EP 2019-es választásokat értékelő [állásfoglalásában](#) ismételten kiemelte, hogy **a választásokra vonatkozó jelenlegi tagállami szabályozások több elemének harmonizálása** (pl. választójogi korhatár) és **egységes európai választási szabályok elfogadása szükséges**. Ezt támogatta meg a 2021-ben és 2022-ben lezajlott Európa Jövőjéről szóló konferencia javaslatcsomagja is, amely szintén tartalmazott erre vonatkozó ajánlásokat (EPRS 2022; Conference on the Future of Europe 2022).

Az EP 2022. május 3-án fogadta el az európai választásokról szóló jogalkotási állásfoglalását (P9_TA(2022)0129). A javaslatot a Tanácsnak a saját módosításaival egyhangúlag kell elfogadnia, amelyet az EP elfogad (ez esetben az egyes tagállamok általi jóváhagyás következik) vagy elutasít ([EUMSz 223. cikk](#)). Az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) [2022. október 18-án](#) tartotta első, majd [2023. június 27-én](#) második kapcsolódó vitáját, amelyeken a miniszterek a választási rendszer

harmonizációjával és az uniós szintű választókerület létrehozásával kapcsolatos aggályainak adtak hangot. Bár a soron következő spanyol (2023. július 1–) elnökség jelezte, hogy folytatni kívánja az ezzel kapcsolatos munkát, a Velencei Bizottság vonatkozó [általános ajánlása](#) (2018) alapján – miszerint a választási rendszer alapvető elemeinek módosítását legalább egy évvel az esedékes választások előtt el kell fogadni –, a 2024-es EP választásokat még a korábbi választási elvek alapján fogják megtartani.

A JOGALKOTÁSI JAVASLAT TARTALMA

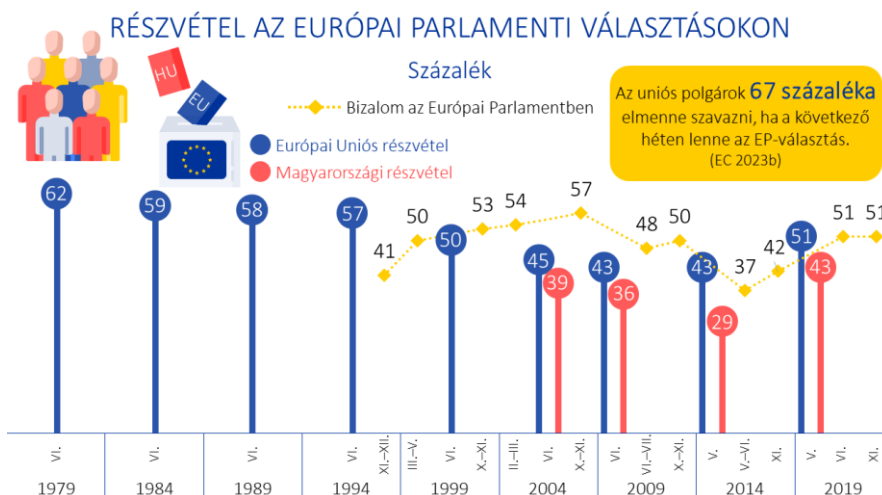
Az állásfoglalás mellékletét képező [jogalkotási javaslat célja](#) az eltérő tagállami választások helyett az **egységes(ebb) európai választási rendszer bevezetése**, amelytől a választások európai dimenziójának erősödését, a választási részvétel, valamint az intézményben való bizalom növekedését, a politikai integráció megerősítését remélik. A 2019-es választásokon érvényben lévő választási eljárásokról összefoglalóan lásd: Sabbati et al. 2019. A jelenlegi javaslat **főbb új elemei a következők:**

- a nemzeti választókerületek mellett egy arányos (zárt listás) rendszert alkalmazó **uniós szintű választókerület** létrehozása, ahol a tagállamok közötti földrajzi egyensúlyt figyelembe véve összeállított **transznacionális listák** élén az egyes európai pártcsaládok EB elnöki tisztségére javasolt jelöltjei szerepelnek (**csúcsjelölti rendszer**);

- **harmonizált** választójogi (16 év) és választhatósági (18 év) **korhatár** bevezetése (előbbi esetében a 17 vagy 18 évet megállapító nemzeti alkotmányos rendelkezések sérelme nélkül);

- **kötelező határidők** bevezetése a jelöltlisták, valamint a választói névjegyzék összeállítására vonatkozóan;

- **levélben szavazás** kötelező, illetve **egyéb** (pl. inter-



Forrás: Infoszolg/EC ([1994](#); [2005](#); [2023a](#); [2023b](#)); EP ([2019](#))

- netes vagy meghatalmazott általi) **szavazási módok** lehetőségként való biztosítása;
- fogyatékossgal élők választásokon való (jelöltként is) egyenlő részvételének biztosítása;
- **nemek közötti egyenlőség biztosítása a listákon a cipzár elv vagy kvóták alkalmazásával;**
- közös szabályok a **választási kampányra** vonatkozóan;
- **a szavazás napja egységesen május 9.** (Európa-nap);
- **Európai Választási Hatóság** létrehozása;
- a 60-nál több mandátumos választókerületekben kötelező **választási küszöb** (3,5%);
- képviselők ideiglenes helyettesítése szülési/apasági/szülői szabadság, valamint súlyos betegség esetén.

A tagállamok a javaslat több elemét is kifogásolják, annak leginkább vitatott eleme az uniós szintű választókerület létrehozása, valamint az ún. csúcsjelölti (*Spitzenkandidaten*) rendszer bevezetése, de vitaalapot képez az egységes választójogi korhatár, valamint a választás napjának egységesen május 9-ében való rögzítése. Az **uniós szintű választókerület** bevezetésére 1998 óta több sikertelen próbálkozás is volt. Alapgondolata, hogy az EP képviselők feladata a polgárok és pártok képviselete, nem pedig az államoké (León 2017). A közös választókerület létrehozásában – bár elmozdulást jelenthet a tekintetben, hogy az EP

választásokat a nemzeti helyett az európai politika, az európai témák strukturálják, valamint erősítheti az európai politikai pártokat – többen a föderalizáció irányába történő elmozdulást látják (lásd ÁüT [2022. október 18.](#)). A **transznacionális listák** további veszélyeként az uniós szinten megválasztott képviselők választókerület-nélküliségét látják, ami tovább növelheti az EP képviselők és a polgárok közötti szakadékot (Cicchi [2021](#)). A **csúcsjelölti rendszer** előzménye az EP 2014-es választások lebonyolításával kapcsolatos [állásfoglalása](#), amelyben a [Lisszaboni Szerződésre](#) (2007) hivatkozva – miszerint az Európai Tanács az EP választásokat figyelembe véve tesz javaslatot az EB elnökének személyére ([EUSz 17. cikk](#)) – ajánlásként fogalmazta meg, hogy az európai pártok a választások előtt nevezzék meg az EB elnöki posztjáért induló jelöltjeiket. Bár ez nem volt kötelező, a nagyobb európai pártok ezt megtették, majd az Európai Tanács Jean-Claude Junckert, az Európai Néppárt csúcsjelöltjét javasolta az EB elnökének. A gyakorlattal azonban a 2019-es EP választásoknál már nem éltek, az Európai Néppárt csúcsjelöltje helyett Ursula von der Leyen lett az EB elnöke. A most napirenden lévő javaslatban szereplő csúcsjelölti rendszertől várt hatások között szerepel a valódi európai kampány lehetősége, az EP választások perszonalizációja és a választói részvétel növekedése, azonban az intézmény politikai és jogi szempontból is vitatott (Bárány et al. 2015; Nezei [2019](#); Nezei–Szijártó [2019](#)).

Források:

- [P9_TA\(2022\)0129](#) Az Európai Parlament 2022. május 3-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról, a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozat és az e határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány hatályon kívül helyezéséről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (2020/2220(INL)– 2022/0902(APP))
- Bárány et al. (2015): „Az Európai Bizottság elnökének megválasztása körül kialakult jogi bizonytalanságok.” *Európai jog* 2015(1): 31–35.
- European Commission (2023): [Standard Eurobarometer 99 - Spring 2023](#).
- León, Sergio Alonso de (2017): „Four Decades of the European Electoral Act: a Look Back and a Look Ahead to an Unfulfilled Ambition.” *European Law Review* 2017(3): 353–368.

Készítette: Dr. Vajda Adrienn
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-6486