

Unió jogot sért az észt európai parlamenti választáson induláshoz szükségesszállítási letét szabályozása

Észtországban a Zöld Párt (EER) kilenc jelöltet állított a 2024. júniusi európai parlamenti választáson. Közülük hét jelölt nyilvántartásba vételét az illetékes választási bizottság - a jogszabályban előírt letétet meg nem fizetése okán - megtagadta.

Az Európai Unió Bírósága elé került ügy alapvető jogkérdése, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az a tagállami szabályozás, amely az európai parlamenti választáson való jelölés nyilvántartásba vételét pénzügyi letét megfizetéséhez köti, a konkrét jogszabályok megfelelnek-e az arányosság követelményének.

A Bírósága kimondta, hogy a választási letét előírása ugyan önmagában nem ellentétes az uniós joggal, a vizsgált észt szabályozás azonban a letét összege és a visszatérítéshez kapcsolódó 5%-os küszöb együttes hatása miatt meghaladta a passzív választójog szükséges és arányos korlátozásának mértékét. A verdikt szerint a szabályozás így ellentétes az Európai Unió Alapjogi Chartája 39. cikkének (2) bekezdésével, az EUSZ 10. cikkében rögzített képviseleti demokrácia elvével összefüggésben.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt folyamatban volt C-438/24. sz. ügy¹ előzménye a 2024. júniusi európai parlamenti választás, amelyen az Erakond Eestimaa Rohelised (a továbbiakban: EER), vagyis az Észt Zöldek kilenc jelöltből álló listát kívánt indítani Észtországban. Az észt választási szabályok értelmében az európai parlamenti választáson induló jelöltek nyilvántartásba vételének feltétele volt egy, jelöltenként az adott időpontban hatályos havi minimálbér ötszörösének megfelelő választási biztosíték megfizetése. A biztosíték visszatérítésére csak abban az esetben kerülhetett sor, ha a független jelölt, illetve a párt jelöltlistája a leadott szavazatok legalább 5%-át megszerezte.

Az EER a kilenc jelölt közül csak két jelölt után fizette meg a jogszabályban előírt biztosítékot. A fennmaradó hét jelölt esetében a választási bizottság megtagadta a nyilvántartásba vételt, ezért a párt teljes kilencfős listája nem indulhatott a választáson. A biztosíték összege jelöltenként 4100 eurót tett ki, így a kilenc jelölt után fizetendő teljes összeg 36 900 euró lett volna. Ez az összeg a havi bruttó átlagkereset mintegy 2,2-szeresének, a bruttó mediánkereset mintegy 2,6-szeresének felelt meg.

Az EER a választási szabályozás alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezte, és vitatta többek között azt, hogy az európai parlamenti választáson való indulás ilyen mértékű pénzügyi feltételhez köthető. Az ügyben eljáró észt Legfelsőbb Bíróság (Riigikohus) az Európai Unió Bíróságához fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel. A kérdés azért is releváns volt, mert az EER a választáson végül nem érte el a leadott szavazatok 5%-ában meghatározott küszöböt, így az általa megfizetett biztosíték visszatérítésére sem volt jogosult.

¹ [C-0438-24-00000000RP-01-P-01 ARRET 326737-HU-1](#)

A jogvita középpontjában ezért nem önmagában a választási biztosíték alkalmazásának lehetősége állt, hanem az, hogy az európai parlamenti választáson való indulás feltételeként előírt, jelöltenként 4100 eurós összeg, valamint az ahhoz kapcsolódó 5%-os visszatérítési küszöb összeegyeztethető-e az uniós jog által biztosított passzív választójoggal. A Bíróságnak ennek keretében azt kellett megítélnie, hogy a nemzeti szabályozás által előidézett korlátozás megfelel-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 39. cikkének (2) bekezdésében biztosított passzív választójog, valamint az 52. cikk (1) bekezdésében meghatározott arányossági követelménynek.

A Bíróság kiindulópontként rögzítette, hogy az európai parlamenti választásokon való választójog és választathatóság az Európai Unió Alapjogi Chartájában biztosított alapvető jog, amely a Szerződésekben is megjelenő, képviseleti demokrácián alapuló uniós berendezkedéshez kapcsolódik. A tagállamok ugyanakkor jogosultak meghatározni az európai parlamenti választásokon való jelöltség konkrét feltételeit, e szabályozási hatáskörüket azonban az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk. A jelöltség feltételeként ezért meghatározhatók olyan korlátozások, amelyek törvényen alapulnak, tiszteletben tartják az alapjog lényeges tartalmát, legitim közérdeket szolgálnak, és megfelelnek az arányosság követelményének.

Ebből következően önmagában a pénzügyi letét előírása nem tekinthető az uniós joggal ellentétesnek. A letétet az észt jogszabály kifejezetten a jelölés nyilvántartásba vételének feltételeként írta elő, és az intézmény az alapjog lényeges tartalmát sem érinti, mivel a jelöltséget nem zárja ki, hanem ahhoz pénzügyi feltételt kapcsol. A szabályozás célja ugyancsak legitimnek minősülhet. A letét arra szolgál, hogy visszatartsa a komolytalan jelöléseket, ezáltal mérsékelje az olyan leadott szavazatok számát, amelyek nem járnak hozzá képviselő megválasztásához, és elősegítse a választási eredmény, valamint a választói akarat közötti hatékonyabb kapcsolatot.

A legitim cél és a korlátozás elvi elfogadhatósága azonban nem mentesíti a tagállami szabályozást az arányossági vizsgálat alól. A Bíróság ezért azt vizsgálta, hogy a letét összege és visszatérítésének feltételei nem haladják-e meg azt a mértéket, amely a komolytalan jelölések visszaszorításához szükséges. E körben nem pusztán a letét léte, hanem annak tényleges pénzügyi terhe és a visszatérítéshez kapcsolódó szavazati küszöb együttes hatása volt meghatározó.

Az arányosság vizsgálata során a Bíróság különösen jelentősnek ítélte, hogy az egy jelöltre előírt letét összege az érintett időszakban az észtországi bruttó havi mediánbér 2,6-szorosa volt, miközben a nemzeti parlamenti választásokon alkalmazott letét ennek mintegy ötöde. További körülményként értékelte, hogy a parlamenti választásokon bizonyos feltételek mellett állami finanszírozás fedezhette a politikai pártok választási részvételével kapcsolatos kiadásokat, az európai parlamenti választások esetében azonban ilyen támogatási mechanizmus nem állt rendelkezésre. A politikai pártok finanszírozására vonatkozó korlátozások mellett mindez azt eredményezhette, hogy a letét a jelöltek vagy az őket állító pártok éves költségvetésének jelentős részét felemésztette.

A pénzügyi feltétel arányosságának megítélésében ezért annak politikai pluralizmusra gyakorolt hatása is jelentőséggel bírt. A Bíróság szerint a különösen magas letét és az annak visszatérítéséhez előírt 5%-os szavazati küszöb együttesen olyan akadályt jelenthet, amely aránytalanul nehezíti a marginalizált társadalmi csoportok, az új politikai mozgalmak vagy az alacsonyabb jövedelmű jelöltek részvételét. Ez pedig az új politikai formációk megjelenésének lehetőségét és ezáltal az uniós jog által is védett politikai pluralizmust érintheti.

A Bíróság következtetése így nem az volt, hogy a tagállamok egyáltalán nem írhatnak elő pénzügyi letétet az európai parlamenti választáson való jelölés feltételeként. A letét intézménye, valamint a komolytalan jelölések visszaszorításának célja főszabály szerint összeegyeztethető az uniós joggal. Az adott ésszt szabályozás azonban a letét magas összege és a visszatérítéshez kapcsolódó feltételek miatt meghaladta azt a mértéket, amely a követett célok eléréséhez szükséges, ezért a szabályozás az arányosság követelményének nem felelt meg. A Bíróság az uniós jog értelmezését adta meg, amely alapján az ügyben eljáró nemzeti bíróságnak kell meghoznia a konkrét jogvita eldöntéséhez szükséges határozatot.

Az ítélet egyik lényeges, az arányossági vizsgálaton túlmutató megállapítása, hogy a tagállamok nem határozhatják meg a passzív választójog gyakorlásának feltételeit pusztán abból kiindulva, hogy egyes politikai programoknak vagy az azokat képviselő jelölteknek nincs reális esélyük a szükséges számú szavazat megszerzésére. A Bíróság a „komolytalan” jelöltek fogalmát ugyan elfogadható szabályozási célhoz kapcsolja, de annak tartalmát nem azonosítja egyszerűen a várható választási eredménnyel. A fogalom körébe egyrészt azok a személyek tartozhatnak, akik nem abból a célból indulnak, hogy az Európai Parlament tagjává váljanak és ténylegesen részt vegyenek az Unió demokratikus életében, másrészt azok a jelöltek, akiknek eleve nincs esélyük elegendő szavazat megszerzésére, és jelöltségük ezért „elveszett szavazatokhoz” vezethet. A Bíróság azonban egyértelművé teszi, hogy az utóbbi szempont önmagában nem alapozhatja meg a jelöltség korlátozását. Ennek jelentősége abban áll, hogy a választási szabályozás nem teheti a passzív választójog gyakorlását kizárólag a politikai erőviszonyokról alkotott előzetes értékeléstől függővé. A demokratikus képviselő szempontjából ugyanis önmagában az a körülmény, hogy valamely politikai program várhatóan csak korlátozott támogatottságot élvez, nem teszi jogszerűvé annak képviselőtét vállaló jelöltek választási részvételének akadályozását. A Bíróság ezzel egyúttal összekapcsolja a passzív választójog tényleges gyakorlását és a képviselői demokrácia pluralista jellegét. A tagállamok tehát továbbra is szabályozhatják a választásokon való indulás feltételeit, és felléphetnek a ténylegesen komolytalan jelölésekkel szemben, e szabályozási cél azonban nem válhat olyan eszközzé, amely előzetesen kiszűri azokat a politikai szereplőket, akiknek támogatottsága a választás időpontjában még korlátozott.