



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT

“Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?”

**Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános
választásának alapjogi szempontú értékeléséről**



Készítették:

dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila,
a Társaság a Szabadságjogokért Választási Jogi Programja keretében

**Budapest
2019**

Dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila:
“Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?”. Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről

Kiadja a Társaság a Szabadságjogokért.
Kiadás helye: Budapest.
Megjelent kizárólag elektronikus formában.
ISBN: 978-963-87197-3-7

Szerkesztette: dr. Mráz Attila
Tördelés: Benkó Bernadett
Címlapkép: © Szabó-Somody Áron, 2019.

© Szerzők, Szerkesztő, 2019.
© Társaság a Szabadságjogokért, 2019.

A jelentés magánadományozók és a Sigrid Rausing Trust támogatásával készült.

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
BEVEZETÉS	9
I. A VÁLASZTÁSI SZERVEK SZERVI ÉS SZAKMAI MŰKÖDÉSE	12
a) Nemzeti Választási Bizottság (NVB)	12
b) Nemzeti Választási Iroda (NVI)	17
c) Helyi választási bizottságok (hvb-k), szavazatszámláló bizottságok (szszb-k)	18
d) A civil megfigyelés szerepe és jelenlegi hiánya a választások törvényességének garantálásában	20
Ajánlások	22
II. LEVÉLBEN SZAVAZÁS, KÜLFÖLDÖN SZAVAZÓ VÁLASZTÓPOLGÁROK	24
a) Külképviseleti szavazás	24
b) A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választási mozgósítására irányuló tevékenységek	25
c) Levélben szavazás	26
d) A külképviseleten szavazó választópolgárok hátrányos megkülönböztetése a levélben szavazó választópolgárokkal szemben	27
e) A külképviseleti és a levélben szavazást érintő jogszabály-változások	28
f) A szavazás napján történt események	28
g) A levélben szavazással kapcsolatos újabb anomáliák	29
Ajánlások	31
III. NEMZETISÉGI LISTÁS SZAVAZÁS	32
a) A nemzetiségi listák nyilvántartásba vétele és a nemzetiségi szavazóként történő névjegyzékbe vétel	32
b) A szavazás napja és az azt megelőző napok témához kapcsolódó eseményei	33
c) A szavazás eredménye	35
Ajánlások	36
IV. HÁTRÁNYOS HELYZETŰ VÁLASZTÓPOLGÁROK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN	38
a) Kik a hátrányos helyzetű választópolgárok?	38
b) Gondnokoltak választójoga	38
c) Könnyített formában megírt tájékoztató	39
d) Vakok és gyengénlátók tájékoztatása és választójog-gyakorlása	41
e) Mozgóurnával kapcsolatos anomáliák	42
f) Hajléktalan választópolgárok és más, atipikus lakcímadatokkal rendelkező választópolgárok	44
Ajánlások	46
V. ADATVÉDELEM	47
a) Az ajánlóíveken található személyes adatokkal való visszaélések	47
b) Kéretlen kampánymegkeresések, a személyes adatok jelöltek, jelölő szervezetek általi kezelése	50
c) Visszaélés a határon túli választópolgárok személyes adataival	51
Ajánlások	52
VI. JELÖLTÁLLÍTÁS	53
a) Az Állami Számvevőszék által az ellenzéki pártokra kiszabott bírság	53
b) A Magyar Államkincstár által folyósított kampánytámogatás visszafizetésére irányuló kötelezettség	54
c) NVB-iránymutatás az országos lista törléséről	56
d) Önkényes nyilvántartásbavétel-megtagadások ("másolt" ajánlásokkal kapcsolatos ügyek)	57
e) Lemondás miatt kiesett jelöltek szavazólapról való törlésének elmulasztása	58
Ajánlások	60

VII. A KAMPÁNY	61
a) Félrevezető és gyűlöletkeltő kampány	61
b) Állam és kormánypártok közötti különbség elmosása	64
c) Gyülekezési jog gyakorlása a kampány során	66
d) A magánszféra megsértése a nevelési-oktatási intézményekben	68
e) Média viszonyok és a politikai üzenetek eljuttatásának egyéb eszközei a kampány vonatkozásában	69
Ajánlások	72
VIII. SZAVAZÁS	74
a) Az egységes gyakorlat hiánya a bélyegzők, szavazóurnák terén	74
b) Félretájékoztatás, a joggyakorlás és a titkosság veszélyeztetése	75
c) Átjelentkezés	76
d) Szavazók jogellenes szállítása	76
Ajánlások	78
IX. JOGORVOSLATOK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN	79
a) Hozzáférés a jogorvoslathoz	79
b) Az indítványozói jogosultság választókerületi ügyekben történő önkényes korlátozása	80
c) A mintabeadványok útján indítványozott jogorvoslat jogellenes ellehetetlenítése	81
d) A választások hivatalos honlapjának elérhetetlensége	82
e) A jogorvoslati eljárás meghallgatáshoz való jog érvényesülése nélkül	83
f) A Kúria által fejlesztett joggyakorlat kodifikációs felülírása	84
g) A jogorvoslathoz való jog kiüresítése	85
Ajánlások	86
X. VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSSÁGA, KÖZBIZALOM A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS JOGSZERŰSÉGÉBEN, TISZTASÁGÁBAN	87
a) A szavazás napja előtti események	87
b) A szavazás napján történt, a közbizalmat erodáló események	88
c) A szavazás napját követő, kapcsolódó események	91
Ajánlások	93
AJÁNLÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA	94
RÖVIDÍTÉSEK, JOGFORRÁSOK MUTATÓJA	100

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A választási megfigyelés eredménye szükségszerűen értékelő jellegű. Az értékelés pedig jellemzően óvatos, töredezett: a választási eljárások rendkívül összetett eljárások, amelyek intézmények sokaságát mozgósítják az önmagában is sokrétű szabályozás alkalmazására. Különösképpen a nemzetközi választási megfigyelők ezért – és érthető okokból azért is, hogy megőrizzék a minél több országban történő választási megfigyelés lehetőséget – jellemzően tartózkodnak az átfogó jellegű értékeléstől. A nagy nemzetközi választási megfigyelési missziók hozzáadott értéke inkább tehát a nemzetközi viszonylatban is következetes mércék alkalmazásában és a számos, az eljárás részleteit is érintő ajánlásban áll. A választási eljárások jogi, szakmai értékelése azonban ennél tovább mehet. A TASZ Választási Jogi Programja – a választások társadalmi-politikai kontextusának ismeretében – feladatának tekintette választ adni arra az átfogó értékelő kérdésre is, hogy az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során a választási szabályozás és a jogalkalmazás *szabad és tisztességes választást* eredményezett-e. Szabad és tisztességes csak az a választás lehet, amelynek révén a választópolgárok közössége tájékozott, felelős választópolgári döntésekben megnyilvánuló akaratát akadálytalanul érvényre juttathatja. A választás szabad és tisztességes mivolta tehát nem pusztán nemzetközi összehasonlítás kérdése: ehelyett arra ad választ, hogy a választás teljesíti-e azt a rendeltetését, amelyet egy alkotmányos demokráciában betölteni hivatott.

Végkövetkeztetésünk nem lehet más: az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán **nem voltak adottak a szabad és tisztességes választás feltételei** Magyarországon. **Pártállásától, politikai nézeteitől függetlenül egyetlen olyan országgyűlés, kormány sem mondhatja magáénak megalapozott kételyek nélkül a választópolgárok többségének támogatását, amelyik nem szabad és tisztességes választások útján nyerte el megbízását.** Éppen ezért a TASZ szilárd meggyőződése, hogy **minden politikai szereplő alapvető érdeke – párthovatartozására, politikai meggyőződésére tekintet nélkül – a szabad és tisztességes választások feltételeinek helyreállítása.** A jelentés mindenkor jogalkotónak címzett ajánlásai ehhez kínálnak világos útmutatást. A fenti átfogó értékelést és a jelentés ajánlásait az alábbi legfőbb megállapítások támasztják alá.

A választási szervek szervi és szakmai működése. Az NVB működésének szabályozása, kialakult döntéshozatali gyakorlata akadályozta a testületben az érdemi szakmai vita kibontakozását, nem teremtette meg az NVB tagjainak felelős, tájékozott, tudatos egyéni döntéshozatalához szükséges feltételeket. A testület hatáskörét túllépve alkotott iránymutatást úgy, hogy

ezzel a jogorvoslathoz való jogot üresítette ki. Eljárásában a meghallgatáshoz való jog nem jutott érvényre, tényfeltárása komoly hiányosságokban szenvedett. Az NVB elnökének a miniszterelnökhöz való, nyilvánosság előtt is megjelenített alávetett viszonya alapjában kérdőjelezte meg a testület független, pártatlan működését, jogállami feladatellátását. Az NVI szakmai működése során nem tett eleget feladatkörének a *választások honlapjának* üzemeltetése körében, ami a választási eljárás nyilvánosságát szűkítette és a jogorvoslathoz való jog gyakorlását akadályozta. A *helyi választási bizottságok és a szavazatszámoló bizottságok tagjainak megválasztásához* kapcsolódó szabályozási hézagok lehetővé tették e bizottságok választott tagjainak politikai vélemény alapján történő összeállítását. A választási eljárás egészét átfogó, a szavazás napjára is kiterjedő *civil választási megfigyelés hiánya* ellentétes Magyarország kötelezettségvállalásaival, ráadásul a régióban is egyre kiugróbb hiányosság, a sajtószabadság aggasztó hazai helyzete mellett pedig különösen megalapozatlanná teszi a választási eljárás tisztaságába vetett bizalmat.

Levélben szavazás, külföldön szavazó választópolgárok. Változatlanul fennáll az a *diszkriminatív* szabályozás, amely a külképviseleteken, a szavazás napján történő személyes megjelenés útján történő szavazás teszi csak lehetővé a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgároknak, míg összehasonlítható helyzetű választópolgárok levélben is szavazhatnak. A Ve. 2018. júliusi módosítása pedig a szavazók *szavazóhelyiséghez eljutását* segítő jóhiszemű állampolgári kezdeményezések törvényen kívül helyezésével tovább nehezíti a külképviseleten szavazók joggyakorlását. A *szavazási levélcsomagok* késedelmes kézbesítése vagy kézbesítésük elmaradása bizonyos választópolgárok számára lehetetlenné tette az aktív választójog gyakorlását. Újítás, hogy nem csak az eddig erre a célra szolgáló, biztonsági elemekkel ellátott hivatalos borítékban, hanem bármilyen borítékban visszaküldhető lesz a szavazási levélcsomag az NVI részére, *megnehezítve vagy lehetetlenné téve a visszaélések megelőzését.*

Nemzetiségi listás szavazás. A nemzetiségi választópolgárok választójogára vonatkozó hatályos szabályozás továbbra is *alkalmatlan a hatékony országgyűlési képviselet biztosítására a nemzetiségi közösségek számára.* Így pedig bármiféle jogalkotói cél szolgálata híján egyes választói csoportok tagjai éppen védett tulajdonságuk alapján kerülnek másoknál hátrányosabb helyzetbe, felvetve a képviseleti rendszer diszkriminatív mivoltát. Ráadásul tömegesen fordult elő, hogy választópolgárok *tudtuk és akaratuk ellenére valamely nemzetiség tagjaként* szerepeltek a központi

névjegyzékben az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal. A jogszabályi környezet pedig nem tette lehetővé az érintett választópolgároknak, hogy akaratukkal egyező módon, valamely pártlistára adják le szavazatukat.

Hátrányos helyzetű választópolgárok a választási eljárásban. Hátrányos helyzetű az a választópolgár, aki fogyatékosága miatt vagy bármely más okból segítségre szorul a választási eljárásban történő részvételben. Magyarország továbbra is jogellenesen fosztja meg a *gondnokoltak széles csoportját a választójogtól* belátási képességüknek hiányára, fogyatékoságukra hivatkozva. A fogyatékosággal élő választópolgárok számára készített *könnyített formában megírt tájékoztató* érthetőbbé, áttekinthetőbbé vált, azonban *minden* választópolgár számára kérelem nélkül rendelkezésre kellene állnia. További intézkedésekre van szükség a vakok és gyengénlátók választójog-gyakorlásának elősegítésére. A mozgóurnás szavazás lehetőségével nem tudtak élni azok a választópolgárok, akik nem saját állapotuk, hanem ápoljuk, hozzátartozójukra való gondoskodás miatt nem juthattak el a szavazóhelyiségbe. A bentlakásos intézményekben a mozgóurnás szavazás továbbra sem biztosítja elégségesen a visszaélések megelőzését. A hajléktalan választópolgárok vagy más, atipikus lakcímadatokkal rendelkező választópolgárok továbbra is nehezen kapják meg a részvételhez szükséges tájékoztatást, és egyes csoportjaik nem élhettek választójoguk teljességével.

Adatvédelem. Az ajánlóíveken található személyes adatokkal való visszaélések soha nem látott mértéket öltöttek, a "kamupártok" elburjánzása pedig alapjaiban ássa alá a jelöltállítási eljárás alkalmasságát arra, hogy kiválassza a választópolgárok támogatását élvező jelöltek. A visszaéléseket a nyomozóhatóság rendszeresen alulminősíti, akadályozva ezzel a büntetőjogi fenyegetettség révén történő megelőzésüket. A kéretlen kampánymegkeresések egy részének körülményei azt valószínűsítik, hogy a kormányzó pártok állami adatbázisokkal visszaélve kerestek meg választópolgárokat. A személyes adatokkal való visszaéléseknek pedig a határon túli választópolgárok is célpontjaivá váltak.

Jelöltállítás. Az ÁSZ az egyes ellenzéki pártok gazdálkodása vizsgálatának időzítésével előreláthatóan a választói akarat befolyásolására alkalmas módon járt el, ellenőrzései és az azokról való kommunikációja aláásták a szervezet szakmaiságát, működése jogállamiságát, pártatlanságát. Az ÁSZ megállapításai nyomán keletkező anyagi terhek pedig a legnagyobb ellenzéki pártokat a választási eljárásra fordított erőforrásaik visszafogására kényszerítették. A *kamupártok elburjánzására* és az ebből eredő közpénz-pazarlásra az azt előidéző többes ajánlási rendszer megszűnté-

tése helyett a jogalkotó a jelöltek, jelölő szervezetek alapvető jogainak indokolatlan korlátozásával reagált. A *jelöltek nyilvántartásba vételére* felhatalmazott választási szervek sokszor önkényes döntésekkel reagáltak a visszaélés-gyanús ajánlásokra. Ezzel megsértették a jelöltként indulni kívánó választópolgárok passzív, illetve a rájuk szavazni kívánó választópolgárok aktív választójogát. Az NVB-nek az *országos lista törléséről szóló iránymutatása* jogszabályon túlterjeszkedő, *contra legem* jellegű, ami mind az aktív, mind a passzív választójog sérelmét eredményezi. Egyes választási szervek lemondott (visszalépett) egyéni jelöltek nevét *elmulasztották törölni* a szavazólapokról, más esetben pedig olyan jelölt nevét húzták ki, aki nem mondott le.

A kampány. A kormánypártok kampánya félrevezető és gyűlöletkeltő volt. A tényállítások és az értékítéletek következetes mérce szerinti elkülönítése helyett a félrevezető állítások önkényes védelmet élveztek a kampányban. A kormány az egyenlő méltóság sérelmével, kifejezetten egy védett csoport iránti gyűlöletkeltésre irányuló kommunikációval részt vett a kampányban. Elmosódtak a határok a kormányzó párt(ok) és az állam között. A kampány során olyan akadályok hárultak a gyülekezési jog gyakorlása elé, amelyek tovább torzították a pártok közötti erőviszonyokat az ellenzéki jelöltek, pártok kárára. A jelöltek, jelölő szervezetek egy része bizonyos esetekben indokolatlanul beavatkozott a nem közszereplő polgárok magánszférájába, közoktatási intézményekben, a gyermekek méltóságának és szüleik jogainak sérelmével kampányolt. A kampányon kívül is uralkodó médiapiaci viszonyok és a közszolgálati média pártatlanságának nyilvánvaló hiánya következtében súlyosan sérült a jelöltek, jelölő szervezetek esélyegyenlősége.

Szavazás. A szavazat leadása során vagy azt megelőzően a szavazatszámoló bizottságok több esetben *félretájékoztatták* a választópolgárokat teendőikről, jogaikról. Nem került megnyugtató cáfolatra az a *gyanú*, hogy a határon túlról *tömegesen szállítottak szavazni* olyan magyar állampolgárokat, akik életvitelszerűen a határon túl élnek, de feltehetőleg visszaélésszerűen Magyarországi lakóhelyet létesítettek annak érdekében, hogy ne csupán pártlistára, hanem egyéni jelöltre is leadhassák a szavazatukat.

Jogorvoslatok a választási eljárásban. A bírói jogorvoslatokhoz való hozzáférés indokolatlanul szűk volt, az érintettség követelményének megszorító értelmezése miatt, sokszor kizárva abból a visszaéléseket észlelni képes szavazatszámoló bizottsági tagokat is. Az NVB pedig *contra legem* jogértelmezéssel jogellenesen szűkítette az indítványozók körét, valamint önkényesen *ellehetetlenítette a tömeges, mintabeadvány alapján* készült kifogások, fellebbezések útján történő objek-

tív és szubjektív jogérvényesítést. A jogorvoslathoz való hozzáférés a Ve. 2018. júliusi módosítása következtében radikálisan tovább szűkült: immár nem csak a bírói úthoz, hanem az azt megelőző eljárás megindításához is érintettség kell majd, és kevesebb döntés lesz megtámadható, mint korábban. A választási eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslatokban nem vagy csak valószínűsíthetően diszkriminatíve jutott érvényre az *audiatur et altera pars* elve. A választási bizottságok pedig saját hatáskörük és illetékességük hiányának megállapítása, és feladatellátási kötelezettségük észlelésének elmulasztása útján is kiüresítették, csorbították a jogorvoslathoz való jogot a választási eljárásban.

Választási eljárás nyilvánossága, közbizalom a választási eljárás jogszerűségében, tisztaságában. A törvényhozó hatalom érdemben nem foglalkozott egy széleskörű ellenzéki konszenzuson alapuló, a választási anyagi és eljárásjogi jogszabályok reformját célul kitűző javaslatcsomaggal. A választási szervek szavazás napján tanúsított vétlen, gondatlan, vagy akár szándékos szakmai hibái tovább rontották a választási jogszerűségébe vetett bizalmat, és nem került sor megfelelő, időszerű kommunikációra, illetve az eljárás nyilvánosságának kellő mértékű fokozására e bizalom helyreállítása érdekében. A kormányfő a választási eljárásban eljáró bíróság minősítésével rontotta az igazságszolgáltatás függetlensége, pártatlansága iránti közbizalmat.

A szabályozás 2018. júliusi módosítása. A Ve. 2018. júliusában, tehát a választás után történt átfogó módosítása és az új Gytv. bevezetése elenyésző számú, a joggyakorlást segítő technikai fejlesztés mellett alapvetően tovább rontotta a politikai szabadságjogok gyakorlásának lehetőségeit a választási eljárás során, sok tekintetben kifejezetten lerontotta a szabadság- és demokráciabarát bírósági gyakorlatot. Nehezebbé vált a kisebb, erőforrásokban szegényebb politikai erők számára a kampányban való részvétel és a jelöltállítás, ahogy a választási gyűlések rendezése is, a magántulajdon aránytalan védelmet kapott a politikai szabadságjogokkal szemben a választási eljárás során, a levélszavazatokkal való visszaélés lehetősége kitágult, a választási jogorvoslatokhoz való hozzáférés pedig szűkült. A jogalkotó kifejezett rosszhiszeműségéről árulkodik, hogy a választási eljárási kódex átfogó módosítására irányuló törvényjavaslat betervezésével, vitájával és elfogadásával nem várta meg az EBESZ Korlátozott Választási Megfigyelői Missziójának Zárójelentését sem, nyilvánvalóan mellőzve a választási jogalkotásban a szakmai szempontokat és a Magyarország nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásain alapuló értékelést, ajánlásokat.

BEVEZETÉS

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil jogvédő szervezet kerek negyed évszázada dolgozik azért, hogy Magyarországon mindenki megismerhesse alapvető emberi jogait és felléphessen az őt ért emberi jogi jogsérelmek ellen. A TASZ tevékenységeinek kezdetől fókuszában volt a politikai szabadságjogok érvényesülésének előmozdítása: nem pusztán azért, hogy az ezen a területen megvalósuló egyéni jogsértések orvoslásra találjanak, hanem azért is, mert a politikai szabadságjogok kiterjedt, kiszámítható, hatékony érvényesülése nélkül nem létezik demokrácia. Az pedig, hogy Magyarország demokratikus jogállam legyen, mindannyiunk közös érdeke.

Noha meggyőződésünk, hogy a demokrácia nem pusztán néhány évente egy napot jelent, amikor akarattunkat választópolgárként kinyilváníthatjuk, a politikai szabadságjogok – s köztük is kiemelten a választójog – érvényesítésének, gyakorlásuk előmozdításának kivételezett lehetőségét jelentik a választási eljárások. A TASZ évtizedek óta foglalkozik a választójog védelmével – így például a fogyatékossgal élőket érintő választójog-korlátozások megszüntetéséért hosszú évek óta, számos egyéni sikerrel perelünk.¹ 2013 óta pedig rendszerszinten foglalkozunk a választójog érvényesítésével is.

Munkánk civil jogvédő szervezetként a választójog, illetve a választások környékén kiemelt jelentőséget nyerő egyéb politikai szabadságjogok terén a hatékony állampolgári jogérvényesítést tűzi ki célul. E cél érdekében a TASZ Politikai Szabadságjog Projektjének keretein belül működő Választási Jogi Program változatos tevékenységeket végzett az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választását megelőzően, a választás idején, valamint azt követően is. Programunk többek között politikailag semleges tájékoztatással igyekezett segíteni a választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek jogérvényesítését, amely célt részben Magyarország különféle régióit átfogó képzéseinken, részben a valasztasz.hu honlap működtetésén, részben pedig e-mailes és telefonos választási forródrót üzemeltetésén keresztül értük el. A Választási Jogi Program stratégiai perekben, a választási eljárás nemperes jogorvoslati eljárásaiban jogi képviselet nyújtása útján is igyekezett elősegíteni az emberi jogok és demokratikus alapelvek érvényesülésének kedvező jogalkalmazói, bírósági gyakorlat kialakítását. Végül, de nem utolsó sorban pedig a Program választási megfigyelési tevékenységet is végzett,

amelynek eredményeit e jelentés foglalja össze.

Jelentésünk előzménye a *TASZ 2014-es választási jelentése*, amelyben szervezetünk első ízben vállalkozott magyarországi általános választások – akkoriban teljesen új – szabályozásának, jogalkalmazásának átfogó értékelésére. Célunk 2018-ban a korábbiaknál is ambiciózusabb volt: a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), Kúria és az Alkotmánybíróság, valamint a megfigyelési időszakban más, választójogi szempontból releváns ügyekben hatáskörrel rendelkező bíróságok összes releváns döntésének ismeretében értékelni a jogalkalmazást és a szabályozást. A jogalkalmazást, illetőleg a választási szabályozás változását mindvégig alkotmányossági és nemzetközi emberi jogi mércék szerint értékeltük, az egyéni alapjogok és a demokratikus alapelvek érvényre jutását és érvényesítését, a népakarat szabad kifejeződését elősegítő vagy akadályozó voltokra összpontosítva.² Végeredményben arra a kérdésre kerestük a választ: *a szabályozási környezet és a jogalkalmazás szabad és tisztességes választást tett-e lehetővé.*

Választási megfigyelési tevékenységünkben olyan, jogi képzettséggel rendelkező önkéntesek vettek részt, akik elköteleződtek a TASZ választási monitoring Etikai Kódexében foglaltak mellett, a nemzetközi szakmai etikai elvárásoknak megfelelően.³ A TASZ Választási Jogi Programjának kifejezett célja volt ugyanakkor, hogy – a pártpolitikai semlegesség szigorú betartása mellett – ne pusztán passzív, megfigyelői szerepet vállaljon, hanem aktívan segítse a választási eljárás szereplőit alapvető jogaik érvényesítésében, többek között jogi képviselet nyújtása útján is. A két különböző természetű tevékenység azonban elválasztásra került egymástól: a megfigyelést végző önkénteseink nem vettek részt jogi képviselet nyújtásában, ahogy a vonatkozó ügyekben jogi képviseletet nyújtó ügyvédek sem vettek részt a választási megfigyelői munkában. A TASZ munkatársai, akik a választások idején a jogérvényesítő munkában részt vettek, csak jóval a választások és a jogérvényesítési eljárások lezárulta után fogtak e jelentés megírásához, azt pedig minden esetben világosan jelezzük e jelentésben, valahányszor olyan döntés értékelésébe bocsátkozunk, amelyben a TASZ nyújtott jogi képviseletet.

A jelentés tematikus egységeként tesz átfogó megállapításokat és értékeli a vonatkozó szabályozás esetleges változását vagy a megváltozott kontextus

¹ Lásd például: <https://tasz.hu/cikkek/szabad-a-valasztas-visszaszereztek-egy-allampolgar-valasztojogat>. Letöltés dátuma: 2019. február 2.

² Céljaink és módszereink részletesebb leírása megtalálható a TASZ honlapján: <https://tasz.hu/cikkek/a-tasz-2018-evi-valasztasi-monitoring-tevekenysegenek-celjai-modszere-merceje-es-nyilvanos-eredmenyei>. Letöltés dátuma: 2019. február 2.

³ Az Etikai Kódex tartalma megismerhető itt: <https://tasz.hu/cikkek/a-tasz-valasztasi-monitoring-tevekenysegenek-etikai-kodexe>. Letöltés dátuma: 2019. február 2.

fényében a korábbiaktól eltérő hatásait, illetve az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során kibontakozott joggyakorlatot. A jelentés szerkezete hozzátétőlegesen a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény fejezeteit követi, illetve részben a választási eljárás időrendjében tárgyalja – legalábbis az eljárás valamely szakaszához köthető – témákat. Az egyes, tematikus fejezetek átfogó értékelő megállapításokat, valamint azok kifejtését illetve alátámasztását tartalmazzák, és minden esetben az észlelt problémákra megoldást kínáló ajánlásokkal érnek véget.

Ajánlásaink jellegüket, céljukat és kontextusukat tekintve magyarázatra szorulnak. Az emberi jogok és demokratikus értékek mellett negyed évszázada változatlanul elkötelezett, a választási eljárást és demokratikus intézményeket jogi szakmai szempontok alapján értékelő szervezetként nem tekinthetünk el a választási megfigyelés, a jogszabályi környezet vagy a jogalkalmazás értékelésekor feltárt alapvető, mélyreható, átfogó problémák értékelésétől. Ezért ajánlásaink között az aktuálpolitikai környezet ellenére is változatlanul megtalálhatóak az *alapvető strukturális reformjavaslatok*. Demokratikus jogállamokban a szakértők és a civil szféra azzal a jogos elvárással fogalmazták meg ajánásaikat az állami szereplők számára, hogy utóbbiak azokat jóhiszeműen megfontolják, és legjobb szakmai meggyőződésük szerint törekszenek azok megvalósítására, illetve azokról az ajánlókkal és a tágabb nyilvánossággal érdemi párbeszédbe elegetnek – akkor is, ha az ajánlások nehéz, politikailag érzékeny kérdéseket érintenek, illetve mélyreható, akár a hatályos szabályozás koncepcióját érintő változásokat sürgetnek.

Az átfogó, a szakmai maximumot célként kitűző reformjavaslatok részben ma is termékeny talajra hullanak. A választási jogalkalmazók, döntéshozók szűk körével a TASZ évek óta értékes szakmai párbeszédben áll – ezt tanúsítja, hogy a Nemzeti Választási Iroda elnöke is az e jelentésben megfogalmazott ajánlascsomag előzetes változatára adott részletes, érdemi visszajelzéseivel járult hozzá azok továbbfejlesztéséhez. Ajánlásaink megvalósulása érdekében azokat a választási szervek számára eljuttatjuk és az azokról folytatott szakmai párbeszéd folytatásában bízunk. A történelmi tapasztalat pedig azt mutatja, hogy míg az emberi jogi és demokratikus értékrendre és jogi szakértelemre, terepismeretre épülő javaslatok időtállóak, addig az – akár számos parlamenti cikluson átívelő – politikai hatalom szándékai gyakorta változnak. Nincs okunk tehát eltekinteni az akár a közeli jövőbeli megvalósulásra kevés eséllyel kecsegtető ajánlásoktól sem: olyan szakértelem és tapasztalat megnyilvánulásai ezek, amelynél fogva évek, évtizedek múlva is referenciapontként szolgálhatnak majd a választási

szabályozás és jogalkalmazás megújításában, fejlesztésében.

Nem tehetünk úgy ugyanakkor, mintha a politikai, társadalmi valóságtól elszigetelt világban élnénk: a TASZ civil szervezetként a társadalmi változás érdekében végzi tevékenységét, amely tevékenység elképzelhetetlen lenne az aktuális politikai kontextussal való számvetés nélkül, amelyben céljainkért dolgozunk. A választási szabályozás, jogalkalmazás szinte bármiféle reformja még a legfejlettebb, legjobb egészségnek örvendő demokráciákban is elkerülhetetlenül politikai kérdés. Amint pedig azt e jelentés megállapításai alátámasztják, ma Magyarországon a választási szabályozás és jogalkalmazás demokratikus jogállamokban megengedhetetlen átpolitizáltságával kell szembesülnünk. Jellemzően hiányzik továbbá a jogalkotó hajlandósága – ezen a téren nem kevésbé, mint általában – a civil szférával vagy általánosságban bármiféle szakértelem képviselőivel való párbeszédre. A választási szabályozás alakulása jelenleg tehát elsősorban a szintizsda, szakmai megfontolásoktól többé-kevésbé mentes vagy azokat legfeljebb álcaként magára öltő politikai önkény függvénye. Ezzel együtt azonban a jogalkotás a pártpolitikai megfontolások által kevésbé érintett kérdésekben – vagy éppen a nyilvánosság felháborodása által övezett technikai, szabályozási hibák javítása útján – olykor fejleszt a választási szabályozáson.

E politikai környezet figyelembe vételével tehát ajánlásaink egy része – nem a szakmailag ideálisabbnak tekinthető ajánlások helyett, hanem azok mellett – rövidebb távú, alternatív javaslatokat, rész megoldásokat is felkínál a döntéshozók számára. E kevésbé ideális, ám a politikai szabadságjogok és demokratikus elvek jelenlegi érvényesülési szintjéhez képest jelentős fejlesztéseket kínáló ajánlásokkal az a célunk, hogy a politikailag kevésbé érzékeny alternatívák felmutatásával rövidtávon is a döntéshozó számára elfogadható támpontokat adjunk, amelyek köré megítélésünk szerint akár 2019 Magyarországon is politikai akarat képezhető. A hosszútávú szakmai elvárásokat megfogalmazó ajánlásaink megvalósulása érdekében pedig igyekeztünk – a pártsemlegesség szigorú keretein belül maradva – a hosszútávú politikai akaratképzést is elősegíteni azzal, hogy a 2018. szeptember 20-án rendezett nyilvános kerekasztalunkon az objektív mérce szerint mérhető támogatottságú, s ennek köszönhetően a politikai spektrum jelentős részét lefedő meghívásunkat elfogadó pártokat egyes ajánlásaink melletti nyilvános elköteleződésre kértük. (Sajnálatos, hogy meghívásunk ellenére a kormánypártok nem képviseltették magukat a kerekasztalon.) A civil szféra, a sajtó és a tágabb nyilvánosság feladata lesz ezen elköteleződések számonkérése.

Az ajánlások ugyanakkor nem csupán abban a tekintetben mutatnak változatosságot, hogy közülük egyesek átfogó, legjobb szakmai meggyőződésünket a maguk teljességében képviselők reformjavaslatok, mások pedig a politikai akarat és a társadalmi kontextus függvényében pusztán a jelenlegi állapottól való előrelépéshez adnak – szintén szakmailag megalapozott, részleges – eszköztárat. Ajánlásaink *absztrakciós szintje is nagyfokú változatosságot mutat*. Némely ajánlásunk egyes alapelvek érvényesülését kéri számon (például a meghallgatáshoz való jog valamilyen formában történő érvényre juttatását a jogorvoslati eljárásokban), mások pedig egészen konkrét közpolitikai javaslatot tárnak a címzettek elé (például a szavazólapra helyezett pecsétlenyomathoz használt tinta színét illetően). E változatosság oka egyszerű: az értékelés és az ajánlások mércéjéül szolgáló emberi jogi szttenderdek és demokratikus alapelvek olykor számos közpolitikai megoldás közötti széles mérlegelési szabadságot biztosítanak a jogalkotónak, más esetekben azonban – az adott kontextusra alkalmazva – egy adott helyen és időben csupán nagyon konkrét követelmények teljesítésével lehet nekik eleget tenni. Az ajánlások elvont vagy konkrét jellege tehát szakmai szükségességéből fakad. Ugyanakkor a legelvontabb ajánlások is világos, egyértelmű iránymutatást tartalmaznak a címzettek számára.

E jelentést és a benne megfogalmazott ajánlásokat a TASZ munkatársai állították össze. A szerzők azonban nem elszigeteltségben dolgoztak; a jelentés sokféle szereplővel párbeszédben nyerte el végleges formáját. *Köszönet illeti* mindenekelőtt azokat az önkénteseket, akik a TASZ Választási Jogi Programjának képzését követően a választási megfigyelést meghatározóan segítették a Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria, és az Alkotmánybíróság, illetve más, a megfigyelési időszakra eső időközi választásokban hatáskörrel rendelkező bíróságok döntéseinek monitorozásával.

Köszönettel tartozunk továbbá a TASZ Választási Jogi Programja által 2018. szeptember 20-án rendezett szakmai konferencia résztvevőinek – a jogtudomány és a jogalkalmazás képviselőinek –, akik az ebben a jelentésben szereplő ajánláscsomag előzetes változatára részletes, érdemi szakmai visszajelzést adtak. E visszajelzéseket minden esetben alaposan megfontolva véglegesítettük ajánlásainkat, olykor azok finomításával, továbbfejlesztésével, máskor pedig az őket alátámasztó szakmai érvelésnek a feltárt elvetésekre válaszoló megerősítésével. Köszönettel tartozunk főként azoknak a választópolgároknak, akik segítségért, jogi tanácsért, vagy jogi képviselőtért hozzánk fordultak, és lehetőséget adtak nekünk arra, hogy egyedi ügyeiken keresztül mélységében is megismerhessük a választási eljárási szabályozás és jogalkalmazás mindazon problémáit, amelyekre ajánlásaink megoldásokat kínálnak. A TASZ Választási Jogi Programjának eltökélt célja a választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek jogérvényesítésének, a demokratikus alapelvek érvényre jutásának további szolgálata, amihez reméljük, – a Program sokrétű egyéb tevékenységei mellett – e jelentéssel is hozzájárulunk. Végül, de nem utolsó sorban köszönet illeti azokat a nagyvonalú adományozóinkat, akik anyagi hozzájárulásukkal lehetővé tették, hogy a TASZ folytassa választási jogi tevékenységét a magyar demokrácia és a választópolgárok segítése érdekében.

A Szerkesztő

I. A VÁLASZTÁSI SZERVEK SZERVI ÉS SZAKMAI MŰKÖDÉSE

a) Nemzeti Választási Bizottság (NVB)

A Nemzeti Választási Bizottság működésének szabályozása és az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során kialakult, illetve fenntartott gyakorlata nem tette lehetővé a testületi deliberáció során az érdemi szakmai vita kibontakozását, nem teremtette meg az NVB tagjainak felelős, tájékozott, tudatos egyéni döntéshozatalához szükséges feltételeket.

A testület egyes tagjainak szubjektív beszámolója arról tanúskodik, hogy az NVB tagjai a **döntések** NVI által előkészített **tervezeteit** rendszeresen **rendkívül későn kapták meg**.⁴ Az óriási mennyiségű jogi szakszöveg áttekintése néhány órával az ülések előtt pedig már lehetetlen. A későn közölt előkészítő anyagok tehát lényegében lehetetlenné teszik még a Bizottság jogi munkában illetve a választási eljárással kapcsolatos joggyakorlatban járatos tagjai számára is, hogy önálló, független, szakmailag megalapozott álláspontot alakítsanak ki az ülések napirendjére tűzött minden döntés vonatkozásában.⁵ A választási eljárásban ugyan szükségszerűen – és alkotmányosan indokoltan – rövid határidő áll rendelkezésre a döntések meghozatalára. Ez azonban nem lehetetlenítheti el azt, hogy a tagok törvényben meghatározott feladatuknak eleget téve, az elbírálandó ügyek kellő ismeretében járuljanak hozzá a testület döntéshozatalához.

A testület döntéshozatalának szakmai színvonalához nem járulhatott hozzá az alkotmányosan elvárható mértékben az érdemi vita sem. Az érdemi szakmai vita jellemző **hiányára** a Bizottság ülésein az EBESZ Korlátozott Megfigyelő Missziójának zárójelentése is felhívja a figyelmet.⁶ Természetesen e hiányosság részint az ülések előkészítő anyagainak a tagok számára történő kései rendelkezésre bocsátására is visszavezethető, ugyanakkor nem kizárólagosan ennek tudható be. Az NVB Ügyrendje rendkívül szűk időbeli keretek közé szorítja a tervezetek megvitatását, és e szűk keretet sem egyenlően áll a tagok rendelkezésére.

Egyfelől az Ügyrend minden egyes tag hozzászólásainak számát napirendi pontonként kettő alkalomra

korlátozza, még hozzá legfeljebb 2 és 1 perc időtartamban [Ügyrend, 7. § (4) bekezdés; az iránymutatások vitája ettől valamennyiben eltér, azonban az alábbi meglátások érvényességét ez nem érinti: 15. § (3)-(5) bekezdések]. A hozzászólások számának efféle korlátozása önmagában sem ad észszerű lehetőséget arra, hogy a Bizottság egy tagja más tagok esetleges érdemi hozzászólásaira válaszolhasson, a viszontkérdéseket, álláspontok tisztázására irányuló kérdéseket pedig szinten teljesen kizárja. (Hiszen értelemszerűen minden tag elsődlegesen abban érdekelt, hogy saját álláspontjának kifejtésére használja fel a rendelkezésre álló beszédidőt.) Ez az eljárásrend tehát legfeljebb a tagok álláspontjának (meglehetősen rövid) monologikus összefoglalására, egy-egy sarkalatos kérdésben a saját álláspont jelzésére ad lehetőséget. **Az érdemi szakmai deliberációhoz szükséges párbeszéd, valódi vita ilyen keretek között fogalmilag kizárt.** Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy az NVB döntéseire csak súlyos kételyek között tekinthetünk valódi testületi döntéseknek, a szerv testületi működése ugyanis fogalmilag nem tud hozzájárulni az egyes tagok álláspontjának kialakításához, továbbfejlesztéséhez, megváltoztatásához. Ekként az NVB nem több tagjai összességénél: a már eleve kialakult vagy kialakulatlan álláspontokat a tagok főként egymástól elszigetelten, pusztán egyéni szavazatuk útján tudják érvényre juttatni, becsatornázni a testület döntéseibe. Ezt tetézi, hogy az egyes hozzászólások időkerete rendkívüli mértékben behatárolt. A két- illetve egyperces hozzászólásoktól nem várható, hogy azok során összetett jogi álláspontok kifejtésére kerüljön sor. Holott az NVB hatáskörébe tartozó döntések egy része nem merülhet az egyértelmű szabályozás rutinszerű alkalmazásában, hanem sokszor vitás értelmezésű jogelvek, összetett és a joggyakorlatban nem kimunkált tartalmú normák alkalmazását kívánja meg. Ráadásul a kevés és rövid hozzászólás nem pusztán a jogkérdésekre, hanem a bizonyítékok értékelése körében a tényállás megállapításával kapcsolatos kérdésekre és a jogkérdésekre együttesen kellene, hogy elegendő legyen. Mindez különösen aggasztó viselkedést jelent az NVB feladat- és hatáskörét egykor ellátó Országos Választási Bizottság eljárásrendjéhez képest, amely a tagok számára sokáig korlátlan hoz-

⁴ Lásd pl. G. Szabó Dániel: Két hónapig az NVB tagja voltam. *Index.hu*, 2018. május 8., https://index.hu/velemenyt/2018/05/08/nvb_mukodes_patyi/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

⁵ Az NVB megbízott tagjai vonatkozásában nem ír elő jogi végzettséget a Ve. [17. § (2)-(3) bekezdések]. Nem feltétlenül minden, Bizottságba tagot delegálni jogosult szervezetnek van lehetősége egy, kifejezetten a választójog, választási eljárás jog területére specializálódott jogász megbízására, figyelemmel az ilyen szakértelem szükségességére és a kisebb jelölő szervezetek alacsonyabb szintű beágyazottságára, szűkösebb erőforrásaira.

⁶ EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, korlátozott választási megfigyelő misszió: *Magyarország, országgyűlési választások, 2018. április 8., Zárójelentés*, 24. o. <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/391616?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

zászlási lehetőséget adott, mindeközben fenntartva működőképességét, feladatellátását.⁷

A tagok rendelkezésére álló hozzászólás-alkalmak száma és ideje az elnök javaslatára ugyan bővíthető [Ügyrend, 7. § (5) bekezdés]. Semmi nem indokolja azonban, hogy az elnöknek kizárólag hatásköre legyen az ezirányú javaslatok megtételére. Az NVB tagjainak szakmai kompetenciáját vonja kétségbe az a feltevés, hogy ne lenne bármelyikük épp ugyanannyira képes az összetettebb és a kevesebb vitát igénylő ügyek elkülönítésére, mint a Bizottság bármely más tagja. Ráadásul a döntések legitimitása, a döntések iránti szakmai bizalom a tagok és a tágabb nyilvánosság részéről – egyebek mellett – éppen abból fakadna, hogy amennyiben az ügy összetettségét a tagok eltérően ítélik meg, a tagoknak lehetősége van legalább javasolni, hogy a Bizottság együttesen dönthessen az érdemi vitára legalább valamennyi lehetőséget biztosító eljárásrend követéséről.

Másfelől a viták szakmai alapon történő kibontakozásának gátat szab **az elnök szerepének túlsúlya** a döntéshozatali eljárásban. Az NVB ülésein az egyes napirendi pontokról folytatott vita ugyanis nem „tisztalappal” kezdődik, hanem kizárólag döntéstervezetek vitájára korlátozódik. A döntéstervezetet pedig a Bizottság titkársági feladatait ellátó NVI *„az elnök iránymutatása szerint”* készíti el [Ügyrend, 5. § (3) bekezdés]. Vagyis a döntés alapvető iránya, a jogértelmezés legfőbb kérdéseiről az elnök már eleve döntést hoz még a testületi ülés előtt, és az ezen előzetes döntések alapján elkészített tervezet vitájára nyílik kizárólag lehetőség. Ellentervezeteket a Bizottság tagjai nem terjeszthetnek elő, a döntéstervezet átfogó koncepciójáról pedig – értelemszerűen – nagyon ritkán alakul, alakulhat csak ki vita, hiszen arra egy korábbi fázisban, még a tervezet előkészítése előtt lenne érdemi lehetőség (amennyiben ezt az eljárásrend megengedné).

Az elnök szerepének arányosítását és a szakmai munka színvonalát egyaránt szolgálná, ha a tagok már a döntéstervezeteket koncepciójának kialakításában részt vehetnének. Ehhez szükséges lenne, hogy a tagok jogosultak legyenek egy-egy döntés koncepciójára vonatkozó javaslattételre. A döntés átfogó kon-

cepciójának előzetes vitája, de akár a vitára bocsátás nélküli szavazás, ezt követően pedig a legtöbb szavazatot kapott koncepció alapján történő tervezet-készítés is lehetővé tenné, hogy ne az elnök határozza meg kizárólagosan a döntéshozatal irányát. A tagok pedig két lépcsőben kaphatnának lehetőséget szakmai álláspontjuk becsatornázására a testület döntéshozatalába: először a koncepció előterjesztése, vitája, megszavazása során, másodszor pedig a többség által támogatott koncepció alapján előkészített döntéstervezet részletes vitája során, amely már elsődlegesen az alkalmazandó szankciókra irányulhat. Noha az NVI elnöke kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a választási eljárások során az NVB és az NVI ügyterhe valamint az NVB döntéshozatali határideje lehetőséget teremtené egy ilyen eljárásrendre, a kész döntéstervezetek előterjesztési jogának minden NVB-tagra történő kiterjesztését ő is támogatta. Továbbá szakmailag támogathatóként értékelte a kétlépcsős döntéshozatali eljárásrend bevezetését a népszavazási eljárásokban is.⁸ Az eljárásrendnek természetesen az ügyteherhez kell igazodnia, azonban erre hivatkozva nem üresítheti ki az NVB eljárásának testületi jellegét és nem vezethet a szakmai viták és az ellentétes álláspontok ütköztetésének ellehetetlenüléséhez. A választási szervek döntéshozatala hatékonyságának, gyorsaságának előmozdítása a választási eljárásokban legitim cél, de az NVB elnökének túlsúlya a testület döntéshozatali eljárásában aránytalan, túlkorlátozó eszköz e cél elérésére. A hatékonyság növelhető lenne például hivatali apparátus tagok rendelkezésére bocsátásával is – lásd részletesebben alább.

A szakmai munkát kifejezetten nehezíti, hogy **az NVI hivatali apparátusa az NVB tagjai számára nem áll rendelkezésre**; kizárólag az elnökön keresztül áll a testület – valójában azonban az elnök szerepét tekintve leginkább ő maga – rendelkezésére.⁹ Az NVB tagjainak egy része nem feltétlenül jogász – a megbízott tagok vonatkozásában ez nem jogszabályi feltétel –, de a fent vázolt körülmények közepette tapasztalt jogásként is lehetetlen feladat az összes napirendi pont tekintetében szakmai, szervi támasz nélkül a rendelkezésre álló időkereteken belül önálló szakmai álláspontot kialakítani. Ugyanezen feltételek az ellentervezetek készítésének – jelenleg nem léte-

⁷ Dr. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán egykor Országos Választási Bizottság tag, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszéke adjunktusának előadása a TASZ „Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?” c. választójogi konferenciáján, 2018. szeptember 21. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának választási jó gyakorlatokról szóló kódexe [Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, 23 May 2003, Opinion no. 190/2002, CDL-AD (továbbiakban: Kódex) (2002) 23 rev., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e). Letöltés dátuma: 2018. október 2.] ugyan a központi választási bizottságok szerepét ellátó testületekben a hozzászólások időbeli korlátozására tesz javaslatot, a korlátozás időtartamára nézve példaként negyedórát hoz fel – ami nagyságrendbeli különbséget jelent az NVB hatályos Ügyrendjében biztosított időtartamhoz képest (L. 79. pont). Az is szembevetendő, hogy a Kódex elsősorban a választási bizottság elnökének engedékenységet jelöli meg a szó megadása körében a feladatellátást veszélyeztető tényezőként, nem pedig esetleges szigorát. A kockázatok azonosításakor kiinduló feltevés – a jogállami keretek között gondolkodó Velencei Bizottság számára – nyilvánvalóan az volt, hogy a központi választási bizottságok elnökei különös gondot óhajtják megőrizni a testületek pártatlanságának látszatát.

⁸ Dr. Pálffy Ilona előadása a TASZ „Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?” c. választójogi konferenciáján, 2018. szeptember 20.

⁹ G. Szabó Dániel: Két hónapig az NVB tagja voltam. *Index.hu*, 2018. május 8., https://index.hu/velemenyt/2018/05/08/nvb_mukodes_patyi/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

zó – jogát is kiüresítenék. Mindezen változtathatna, ha az NVI apparátusát, szükség esetén annak bővítése nyomán, a tagok is igénybe vehetnék, vagy pedig saját (közpénzből finanszírozott) apparátussal rendelkezhetnének. A nagyobb, erőforrás-gazdagabb jelölő szervezetek által megbízott tagok esetében vélhetően a jelölő szervezeten belül rendelkezésre áll valamiféle árnyékkaparátus, de a kisebb pártok, nemzetiégi jelölő szervezetek esetében nem feltétlenül áll rendelkezésre erre erőforrás. A tagok hivatali apparátusa a megbízott tagok esetében a jelölő szervezetek esélyegyenlőségének előmozdítását is szolgálja a választási eljárás egészében, ugyanakkor általánosságban az NVB működésének szakmai színvonalát emelné. Hasonlóképp a tagok munkáját segítő apparátus a koncepcióról és a tervezetről való elkülönült döntéshozatalt, illetve az esetleges ellentervezetek elkészítését is támogatná.

Szintén emelné a testület szakmai színvonalát, ha az NVB tagjainak lehetőségük nyílna **különvélemények** csatolására is a határozatokhoz. Ezek nem pusztán a határozatokétól eltérő jogi álláspontok részletesebb kidolgozására, nyilvánossággal való megismertetésére teremtenének alkalmat, hanem hozzájárulnának az NVB döntéseinek szakmai elszámoltathatóságához, emelnék az indokolások elvárt szakmai színvonalát. Ezentúl pedig a különvélemények támpontul szolgálhatnának a jogorvoslati eljárás esetleges későbbi szakaszaiban eljáró, rendkívül gyors döntéshozatalra kényszerülő bíróságok illetve Alkotmánybíróság számára is saját, a felülvizsgált döntést hozó választási szervétől érdemben elkülönülő jogi álláspontjuk független kidolgozásához a rendelkezésre álló rövid eljárás határidőikön belül.

Az NVB működésére jellemző, hogy **tagjai nem teljes állásban és nem kizárólagos munkavégzésre irányuló jogviszony keretében látják el a tagsággal járó feladataikat és gyakorolják az abból fakadó jogaikat. A választott és a megbízott tagokat ugyanakkor egyaránt tiszteletdíj illeti meg** [Ve. 19. § (4) bekezdés], amelynek összege 2018-ban tükrözi az intézmény alkotmányos jelentőségét, a tagsági státusszal járó egyéni alkotmányos felelősséget. A tagság melletti munkavégzésre irányuló jogviszonyok halmozása, az azokkal járó feladatok és kötelezettségek esetenként előnyben részesítése az NVB tagsággal járó feladatokkal szemben tehát méltányolható anyagi okokkal nem indokolható. Ugyanakkor az egyéb munkavégzés preferálása – különösen a tagok rendelkezésére álló hivatali apparátus hiányában – kifejezetten báb-szerephez vezethet: lényegében a tagok saját egyéni döntéseinek múlik, ténylegesen mekkora szerepet töltenek be a NVB működésében.¹⁰ Mindez veszélyezteti a

jogállamiság érvényre jutását a választási eljárásban, és aláássa a testület szakmai tekintélyét, közbizalmat, az intézmény méltóságát.

A tagság természetesen eltérő terhekkel jár a(z általános) választási eljárásokon belül és azokon kívül. Az országgyűlési képviselők általános választási eljárása során a megbízott tagok megbízatása pedig kifejezetten rövid időre szól, a megbízatás után várhatóan a megbízatás előtti munkavégzéshez térnek vissza. E tények figyelembe vételében azonban a tagságon túli, munkavégzésre irányuló jogviszonyok korlátozása a fenti alkotmányos célok érdekében indokolt lenne. A választási eljárás során tehát a tagok munkáltatói számára indokolt lenne előírni, hogy a munkavégzés alól az NVB tagjait az általános választási eljárások időtartamára mentesítsék, a munkaviszony megszüntetésétől (felmondástól) az NVB tagsággal összefüggésben tartózkodjanak. Legalább választott tagoktól ezen időszakban szintén elvárható lenne, hogy más munkavégzésre irányuló jogviszonyt ne folytassanak, így például ügyvédi magánpraxisukat függesszék fel erre az időre.

A Nemzeti Választási Bizottság saját maga állapítja meg ügyrendjét (Ve. 42. §). Az eljárásrend részletes szabályait tehát nem jogszabály és nem közjogi szervezetszabályozó eszköz határozza meg. Ennél fogva az ügyrend nyilvánossága az előbbi normatív aktusokéval ellentétben nem általában biztosított, hanem arról külön gondoskodni kell. Éppen ezért írja elő a Ve. (42. §), hogy az ügyrendet a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni. A Bizottság jogállami működése, döntéshozatali eljárásának nem önkéntes mivolta, és a döntéshozatal átláthatósága révén az NVB működésének törvényességébe, eljárásának tisztességes mivoltába vetett közbizalom csak akkor biztosítható, ha az ügyrend hiánytalanul és megszakítás nélkül elérhető a nyilvánosság számára. Ezzel ellentétben azonban az ügyrend éppen az NVB működésének egyik legintenzívebb, leginkább közérdeklődésre számot tartó időszakában, a szavazás napjától, 2018. április 8-ától hosszú időn át egyáltalán nem volt elérhető a választások hivatalos honlapján. A választások hivatalos honlapja – amint azt máshol részletesen tárgyaljuk – a szavazás napján összeomlott, az NVI pedig egy előzetesen tesztelt tartalékhonlapot helyezett üzembe, amely jogellenesen korlátozott tartalommal működött. Az NVI ennek keretében többek között jogellenesen elmulasztotta közzétenni az NVB ügyrendjét is, amint azt az NVB 753/2018. sz. határozata megállapította.

A Nemzeti Választási Bizottság iránymutatás-kibocsátási hatáskörének gyakorlása az országgyűlési

¹⁰ Dr. Pálffy Ilona a TASZ "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" c. választójogi konferenciáján tartott előadásában (2018. szeptember 21.) rámutatott, mennyire nem egyedi jelenség, hogy az NVB egyes tagjai egyszerűen nem jelennek meg az ülések egy részén.

képviselők 2018. évi általános választása során hatáskör-túllépéssel és a jogorvoslathoz való jog kiüresítésével, így a szubjektív jogvédelem mellett az NVB működése feletti bírósági, szakmai kontroll terének csökkenésével járt.

A szakmai működéssel kapcsolatos aggályokat keltett az NVB **iránymutatás-kiadási hatáskörének gyakorlása** is az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során. A Bizottság egy, a jelöltek, jelölő szervezetek jogos érdekeit alapjaiban érintő iránymutatását – az 1/2018. NVB iránymutatást – abban az időszakban adta ki, amelynek során az NVB-t a választási eljárásban kizárólag választott tagok alkotják.¹¹ Ezen iránymutatás alapvetően befolyásolta a pártok listaállítással kapcsolatos jogainak, jogos érdekeinek érvényre jutását.¹² Az iránymutatás azonban olyan – állítólagos – jogértelmezési kérdésre adott választ, amelynek felmerültét új tények nem indokolták, ráadásul a választási szabályozás egy 2013 óta hatályban lévő rendelkezését volt hivatott értelmezni, amelynek alkalmazása körül nem alakultak ki új jogviták. Mindez arra enged következtetni, hogy az iránymutatás kibocsátása időszerűtlen volt: amennyiben maga az iránymutatás kiadása valóban indokolt volt, arra sor kerülhetett volna 2013 nyara óta bármely olyan időszakban, amelynek során az iránymutatás kiadásának indokoltságáról és magáról az iránymutatásról az abban alapvetően érintett jelölő szervezetek is kifejezhetnék volna véleményüket és szavazhattak volna az NVB megbízott tagjai útján. Ennek ellenére az iránymutatás kiadására már a választási eljárás során került sor, méghozzá annak is olyan időszakában, amikor a jelölő szervezetek – megbízott tagok híján – nem vehettek részt a döntéshozatalban, a szempontjaik így értelemszerűen nem is érvényesülhettek.

A fenti eljárás alkotmányos visszasságai szabályozással nehezen előzhetők meg. Nem lehetséges ugyanis *ex ante* meghatározni olyan tárgyköröket, amelyekben az NVB nem lenne célszerű iránymutatás-kiadási hatáskörrel rendelkeznie abban az átmeneti időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokkal működik. Hasonlóképpen nem lenne célszerű és a nemzetközi jó gyakorlatokkal összhangban, ha a Bizottság ezen időszak alatt egyáltalán nem rendelkezne hatáskörrel iránymutatások kibocsátására. Ugyanakkor

alkotmányos követelmény kell legyen, hogy az NVB tartózkodjék azon döntések meghozatalától, amelyek nem az átmeneti időszakban váltak időszerűvé, és alapvetően érintik a jelölő szervezetek érdekeit a választási eljárásban. Esetről esetre mérlegelendő, hogy e konjunktív feltételek fennállnak-e, és fennálltukra – a nevezett időszakban hozott iránymutatások vonatkozásában – az NVB-nek ki kell térnie az iránymutatások indokolásában.

Az **iránymutatásokkal** kapcsolatos szabályozás hátulütője, hogy azok kibocsátása különösen jó alkalmat biztosít a **visszaélésszerű hatáskör-gyakorlásra**. Az iránymutatások ugyanis nem kötelező jellegűek, ezzel összhangban pedig jogorvoslattal sem lehet élni ellenük [Ve. 51. § (2) bekezdés]. Az iránymutatások mégis képesek a címzettek vagy érintettek magatartásának igen hatékony szabályozására. Egyfelől azért, mert a nem kötelező jelleg ellenére az iránymutatásokban foglalt jogértelmezést várhatóan követni fogják a választási szervek. Egyes esetekben pedig egyenesen abszurd lenne, ha nem tennék – nevezetesen akkor, amikor az iránymutatás olyan joganyagot értelmez, amelynek alkalmazására kizárólag az NVB, vagyis az iránymutatás kibocsátója rendelkezik hatáskörrel. (Ahogy ez például az 1/2018. NVB iránymutatás esetében is igaz, amely az országos listák törlésének tárgyában született.) Ilyenkor tehát az NVB mintegy a később esetlegesen meghozandó határozatok alapjául szolgáló jogértelmezését vetíti előre.¹³ Másfelől az iránymutatás mint magatartás-szabályozási eszköz az iránymutatásokban foglalt jogértelmezés tényleges alkalmazása – vagyis kötelező határozatok indoklásául szolgálása – nélkül is alkalmas a szabályozási cél, a benne foglalt jogértelmezés szerinti magatartás-szabályozás elérésére. Sok esetben ugyanis az iránymutatás címzettjei, érintettjei csak óriási, racionálisan vállalhatatlan költségek illetve kockázatok árán tudnák vállalni az iránymutatásban foglalt jogértelmezés szerint tiltott vagy – szerintük téves jogértelmezés alapján szabályozott – magatartás tanúsítását, hogy aztán a számukra hátrányos, az iránymutatással összhangban lévő határozatot bíróságon megtámadják. E jellegzetességet ismét jól példázza az 1/2018. NVB határozat, amely *contra legem* bevezet egy, a törvényben kimerítően meghatározottakon túli feltételt az országos listák megőrzésére, azok törlésé-

¹¹ A Ve. 33. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a megbízott tagok megbízatása főszabály szerint az országgyűlési képviselők következő általános választása kitűzésének napjáig tart. Ezután a választási eljárás során legközelebb az országos listát állító jelölő szervezetek jogosultak tagot delegálni az NVB-be [Ve. 27. § (2) bekezdés]. A választások kitűzése és a listaállítás közötti időszakban tehát az NVB megbízott tagok nélkül, a pártok és egyéb jelölő szervezetek szempontjainak, jogértelmezésének intézményes képviselete nélkül működik.

¹² Az iránymutatással kapcsolatos számos jogi problémára világít rá a TASZ részletes, 2018. január 31-ei állásfoglalása: <https://tasz.hu/cikkek/a-tasz-allasfoglalasa-az-nvb-1-2018-sz-iranymutatasarol>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

¹³ Természetesen a döntéshozatali eljárást tekintve nem zárható ki, hogy az NVB egy későbbi határozatában korábbi iránymutatásával ellentétes döntést hoz. Ez azonban csak akkor lenne a jogállami normáknak megfelelő, ha a vonatkozó iránymutatást előbb hatályon kívül helyezné. (Kötőerő hiányában nehezen értelmezhető, mi mást értene az NVB az iránymutatások "hatálya" alatt, mint azt, hogy fenntartja a bennük foglalt jogértelmezés helyességét.)

nek elkerülésére.¹⁴ Noha a jelölő szervezetek az országos listájuk törlését – és ennek nyomán a kampánytámogatás visszafizetési kötelezettségét – kockáztatva eljárhattak volna az iránymutatásban foglaltakkal ellentétesen, értelemszerűen ezt a kockázatot nem vállalták. Így voltaképpen az iránymutatás kiadása a **jogorvoslathoz való jog kiüresítését** is az iránymutatásban értelmezett jogszabályhely alkalmazásának tekintetében. Tágabb összefüggésben ez nemcsak az érintettek jogainak szubjektív védelmét lehetetleníti el, hanem az NVB jogértelmezési gyakorlata feletti **objektív, bírósági szakmai kontrollt is**.¹⁵

A fentiek figyelembe vételével indokolt az iránymutatás jogintézményének újraszabályozása. Az iránymutatásokat – jogi kötőerő mellett – olyan normákként kell szabályozni, amelyeknek **bíróságon megtámadhatónak** kell lenniük. Ezáltal elkerülhető lenne a jogorvoslathoz való jogot kiüresítő hatásuk, amely a hatásköri visszaélésekkel együtt különösen nagy veszélyt jelent a szabad és tisztességes választásokra nézve. Az iránymutatások megtámadására jogosultnak kell lennie legalább minden, az iránymutatásban értelmezett alanyi jog, tárgyi jog által szabályozott jogos érdek érintettjének, de lehetőség szerint minden választópolgárnak. A bírósági felülvizsgálat indítványozói jogosultságának e széles köre akkor is indokolt, ha formai értelemben az iránymutatások voltaképpen címzettjei a jogalkalmazó választási szervek.

A Nemzeti Választási Bizottság eljárásban a meghallgatáshoz való jog nem jut érvényre, ami az elégtelen alanyi jogvédelmen túl a tényfeltárás során a szakmai működés hiányosságaihoz vezet.

Az NVB működésének szakmaiságához nagyban hozzájárulna, ha legalább a tényfeltárás céljából lehetővé válna a Bizottság egyedi határozathozatalai során a **kontradiktórius eljárás**, de legalább az **érintettek meghallgatáshoz való alanyi jogát** érvényre juttató eljárás.¹⁶ Különösen indokolt ez olyan esetekben, amikor az NVB már másodfokon jár el. A Bizottság jelen-

legi Ügyrendje lehetővé teszi ugyan a kérelmező és az ellenérdekű fél meghallgatását egyszer, maximum 2 perces (!) időtartamban. E lehetőség megadása azonban az NVB diszkrecionális döntése, ráadásul a meghallgatási lehetőségről döntenet az NVB kizárólag az elnök javaslatára jogosult [Ügyrend, 7. § (6) bekezdés]. Nem beszélhetünk tehát a meghallgatáshoz való alanyi jog érvényesüléséről.

A Nemzeti Választási Bizottság elnökének a miniszterelnökhöz való, nyilvánosság előtt is megjelenített alávetett viszonya alapjaiban kérdőjelezte meg a testület független, pártatlan működését, jogállami feladatellátását.

Rendkívüli mértékben ásta alá az NVB működésének szakmaiságában, pártatlan és független jellegében való közbizalmat, hogy **az NVB elnöke nyilvánosan bocsánatot kért a végrehajtó hatalmat képviselő miniszterelnöktől** – egyben a választási eljárás egyik jelöltjétől – azért, mert őt az NVB jogellenes kampánytevékenységéért jogerősen, **törvényes alappal szankcionálta**.¹⁷ Az efféle gesztusok a választási szervek **jogállami működésével összeegyeztethetetlenek**. Már önmagában a miniszterelnök és az NVB elnöke közötti, a láthatóan kedélyes kapcsolat, amelyről a nyilvánosságra került videó tanúskodik, aggodalomra ad okot. Az NVB alkotmányos szerepéhez méltatlan ez a magatartás: a testület elnökétől jogállamban elvárható, hogy a nyilvánosság előtt a testület előírt pártatlanságával, függetlenségével összhangban autonóm módon, egyenlő félként, távolságtartással kommunikáljon a végrehajtó hatalom képviselőivel, illetve a választási eljárások jelöltjeivel. A méltatlanul alázatós, jogállamban példátlan kommunikáció ezzel szemben elkerülhetetlenül negatív, objektív indikátorként szolgált a testület és elnöke pártatlanságának, függetlenségének megítélése során. A gesztus jelzi ugyanakkor azt is, hogy a miniszterelnök inkább ironikus gesztusnak tekinti a szankciót, saját jogellenes magatartása vicc tárgya, nem pedig nyilvános bocsánatkérésre ad okot – mégpedig a jogsértő, és

¹⁴ Részletesebb lásd a TASZ 2018. január 31-ei állásfoglalása, különösen 2. pont: <https://tasz.hu/cikkek/a-tasz-allasfoglalasa-az-nvb-1-2018-sz-iranymutatasarol>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

¹⁵ A bíróságoknak természetesen az NVB vagy más választási szervek kötelező határozatainak felülvizsgálata során van lehetőségük a határozat alapjául szolgáló, NVB iránymutatásban foglalt jogértelmezés helytelenségének kimondására. Ez azonban nem érinti a bíróságok által megállapítottan helytelen jogértelmezést iránymutatások "hatályát". Egyrészt a bíróság közvetlenül nem rendelkezhet az iránymutatások érdemükben helyes vagy helytelen mivoltáról, mivel azok nem képezhetik bírósági felülvizsgálat tárgyát nem kötelező mivoltuknál fogva. Így az iránymutatások helytelenségét a bíróságok mindig csak közvetetten állapíthatják meg, legfeljebb döntéseik indokolásában utalva erre. Másrészt pedig az NVB nem helyezi hatályon kívül, vonja vissza vagy módosítja az ily módon már a bíróságok által részben vagy egészben helytelennek nyilvánított iránymutatásait. Ehhez lásd Mráz Attila: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Magyar Kétfarkú Kutypárt mobilalkalmazásával kapcsolatos választási eljárási szankciókról. A véleménynyilvánítási szabadságnak a rendeltetésellenes joggyakorlás választási eljárási alapelvén alapuló korlátozása. *Jogesetek Magyarázata* 2018/2, 58-67.

¹⁶ E vonatkozásban lásd Kódex, II. 3.3. f. pont, amely a kérelmező jogaként rögzíti a meghallgatáshoz való jogot, a fellebbezési eljárásban pedig a fellebbező jogaként az ellenérdekű felek meghallgatásához, lásd ugyanitt 100. pont.

¹⁷ Lásd az eredeti, a miniszterelnök hivatalos Facebook-oldalán 2018. április 13-án közzétett videót (a kapcsolódó poszt magyar szövege: "Kampány. Nem rendezői változat"): <https://www.facebook.com/orbanviktor/videos/10156121470796093/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25. A videó főbb tartalmi elemeit elemzi: Szily László: Orbán azzal kezdi az új vicces videóját, hogy háromszor is megalázza a totálisan kikészült Patyi Andrást, *444.hu*, 2018. április 13., <https://444.hu/2018/04/13/orban-azzal-kezd-az-uj-vicces-videojat-hogy-haromszor-is-megalazza-a-totalisan-kikeszult-patyi-andrast>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 25.

nem a jogsértést jogszerűen szankcionáló szerv részéről. A hivatkozott videó közzétételét az NVB bármiféle kommentár nélkül tűrte, holott az világosan azt az üzenetet hordozza, hogy a szerv és akkori elnöke a miniszterelnök alávetettjének, szűk befolyási köre részének tekintendő. Ezt az üzenetet erősíti, hogy a miniszterelnök a videóban a Bizottság elnökét gunyoros becenévvel – „Bírságbajnok” – illeti.

b) Nemzeti Választási Iroda (NVI)

A Nemzeti Választási Iroda szakmai működése során nem tett eleget feladatkörének a választások honlapjának üzemeltetése körében, ami a választási eljárás nyilvánosságát és a jogorvoslathoz való jog gyakorlását akadályozta.

A választások hivatalos honlapjának működtetése a Nemzeti Választási Iroda (NVI) feladat- és hatáskörébe tartozik [Ve. 76. § (1) bekezdés g) pont]. Noha a honlap az általános választási eljárások egésze folyamán érthetően nagyobb forgalmat bonyolít le, a szavazás napja és környéke különösképpen olyan időszakok, amelyek során előreláthatóan és jelentősen megnövekedik a honlap látogatottsága. Az NVI feladatellátása körében tehát erre a megnövekedett érdeklődésre felkészülve kell, hogy hézagmentesen, folyamatosan működtesse a választások hivatalos honlapját. A **honlap működtetése** pedig nem pusztán a valasztas.hu weboldal folyamatos elérhetőségére korlátozódik, hanem értelemszerűen magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a honlap **legalább a jogszabályban tételesen meghatározott illetve a választási eljárás alapelveiből levezethetően kötelező tartalmi elemekkel legyen elérhető.**

Ebben a körben az **NVI** a sajtóértesülések szerint **nem kellő gondossággal járt el:** a honlap tesztelésével megbízott informatikai cég vezetőjének állítása szerint a terheléses próbák alapján előrejelezték a honlap összeomlását a szavazás napján.¹⁸ Az előrejelzés bevált, a választások hivatalos honlapja a szavazás napján, 2018. április 8-án néhány óra alatt összeomlott, elérhetetlenné vált. A NVI tartalék honlap üzembe állításával igyekezett orvosolni a helyzetet. Az NVI tartalék honlapot szintén előzetes tesztelésnek vetette alá a 772/2018. NVB határozat szerint. A határozat a következőképpen ismerteti a tényeket ([22] bekezdés):

A Nemzeti Választási Iroda már az országgyűlési választásokra való felkészülés során döntést hozott arról, hogy a tájékoztatásban kiemelkedő szerepet betöltő honlap

kapcsán tartalékmegoldásról is gondoskodni fog. A felkészülés során két portál került fejlesztésre, tesztelésre és minőségbiztosításra. Az egyik változat a szavazás napján a 9 órai napközbeni részvételi adatok megjelenítéséig működő változat volt. A másik változat, a már többször kipróbált és működtetett technológiára épülő alkalmazás, ami egy csökkentett hálózati forgalmat generáló, statikus oldalakat biztosító informatikai megoldáson alapul, ami nagyobb teherbírású is. A választások hivatalos oldalának csökkentett üzemmódú változatára való átállás indoka az volt, hogy a részvételi és a választás előzetes eredményével kapcsolatos tájékoztató adatok iránti rendkívül magas érdeklődést zökkenőmentesen ki szolgálhassa a Nemzeti Választási Iroda.

A csökkentett üzemmódú **tartalék honlap** azonban nem pusztán kényelmi funkciókat nélkülözött, hanem **kötelezően előírt tartalmi elemeket sem tartalmazott.** Jogsértő módon többek között hosszú időn át nem állt a választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek, újságírók rendelkezésére a Választási Információs Szolgálat elérhetősége, a választási szervek elérhetőségei, az NVB ügyrendje, korábbi határozatai és iránymutatásai, a nemzetközi megfigyelők nyilvántartása, valamint egyes vagyonyilatkozatok sem.¹⁹ Ezek közül jelen fejezet szempontjából kiemelkedő, hogy számottevő ideig **az NVI és a Választási Információs Szolgálat elérhetősége, továbbá a választási szervek elérhetőségei sem voltak megtalálhatók a tartalék honlapon.** E hiányosságok ugyanis a választási szervek további feladatellátását lehetetlenítették el, hiszen minden választási iroda feladat- és hatáskörének része, hogy gondoskodik a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtet [Ve. 75. § (1) bekezdés b) pont]. Értelemszerűen a választási irodák, köztük az NVI e tevékenységüket nem tudták ellátni, ha a tájékoztatást igénylő alanyi kör tagjai nem tudták őket célból elérni. A jogellenesen közzétenni elmulasztott adattartalmak hiánya pedig a jogorvoslathoz való jog kiüresítéséhez vezetett.²⁰

Egyfelől az NVI gondatlansága a honlap működtetése körében jogi értelemben irreleváns, mivel – ahogy azt a 772/2018. NVB határozat is kimondja – az NVI-t **objektív felelősség** terheli a honlap törvényi követelményeknek megfelelő tartalommal történő működtetésére. A gondatlanság tehát csak súlyosbítja a

¹⁸ Lásd Spirk József: Előre figyelmeztették az NVI-t, hogy nem fogja bírni a terhelést a választási honlap. *24.hu*, 2018. április 26., <https://24.hu/belfold/2018/04/26/elore-figyelmeztettek-az-nvi-t-hogy-nem-fogja-birni-a-terhelest-a-valasztasi-honlap/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30. Lásd továbbá: Medvegy Gábor: Megszólalt az összeomlott választási honlapot tesztelő cég elnöke. *24.hu*, 2018. május 3., <https://24.hu/kozelet/2018/05/03/megszolalt-az-osszeomlott-valasztasi-honlapot-tesztelo-ceg-elnoke/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

¹⁹ Lásd az e jogsértéseket megállapító 753/2018., valamint a TASZ Választási Jogi Programjának vezetője, dr. Mráz Attila által kezdeményezett eljárásban született 772/2018. NVB határozatokat.

²⁰ Erről részletesen lásd a jogorvoslatokról szóló fejezetet alább.

megítélést, ám az NVI jogellenes eljárása enélkül is megállapítható. Másfelől az előírt tartalmak elérhető tétele elmulasztásának megítélését tovább súlyosbítja, hogy – ismét a 772/2018. NVB határozat, fentebb is idézett szövege értelmében – **az NVI a tartalékhonlap tartalmát előre eltervezte**, vagyis a mulasztás nem a hirtelen bekövetkező eseményekre történt gondatlan reakció eredménye. A tartalékhonlap jogellenesen hiányos tartalommal történő előzetes előkészítése különösen aggályos, hiszen azt a benyomást keltheti, hogy a tartalékhonlap nem csupán jóhiszemű mulasztás eredményeképp lett jogellenes tartalmú, hanem rosszhiszemű tervezés eredményeképp.

c) Helyi választási bizottságok (hvb-k), szavazatszám-láló bizottságok (szszb-k)

A helyi választási bizottságok (hvb-k) és a szavazatszám-láló bizottságok választott tagságának megválasztásához kapcsolódó szabályozási hézagok lehetővé teszik e bizottságok politikai vélemény alapján történő összeállítását.

A helyi választási bizottságok és szavazatszám-láló bizottságok tagsága választott és megbízott tagokra tagolódik (Ve. 23–24. §, 28. §). Nem szükségszerű, hogy e bizottságok megbízott tagokkal is rendelkezzenek, így a választott tagság megválasztásának módja kiemelt szerepet kap annak biztosításában, hogy e választási bizottságok függetlenül és pártatlanul tudják ellátni a választás törvényességének biztosításával összefüggő feladataikat.

A hvb és szszb tagok megválasztása ugyanakkor a politikai elfogultság jelentős kockázatait hordozza magában. A tagokat a helyi önkormányzat képviselő-testülete választja meg, személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt [Ve. 24. § (1) bekezdés]. A tagjelölt-állítást további eljárási feltételeit ezen túlmenően azonban a Ve. nem szabályozza, a helyi választási iroda vezetője tehát igen széles diszkréciót gyakorol a tagjelöltek összeállításánál. Ez a diszkréció különös jelentőséget nyer annak fényében, hogy a helyi választási iroda vezetője a helyi önkormányzat jegyzője [Ve. 66. § (3) bekezdés], akit pedig a polgármester nevez ki [Mötv. 82. § (1)–(2) bekezdések] és gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében [Mötv. 67. § (1) bekezdés f) pont], ideértve a felmentést is. Mindez összességében a helyi önkormányzat politikai vezetésének messzemenően kiszolgáltatott helyi választási iroda vezetői jogállást eredményez. Ezt erősíti az a tény, hogy a jegyzői pozíciók – különösképpen az ország szegényebb részein és a kis lélekszámú településeken – a jogász hivatás gyakorlásának ritka és magas anyagi megbecsültségnek örvendő lehetőségeit kínálják. A hvb-k, szszb-k választott tagjaira javaslatot tenni jogosult jegyző tehát a helyi közha-

talomnak formálisan, jogi értelemben és tényszerűen, szociológiai értelemben is kiszolgáltatott.

A TASZ saját tapasztalatai illetve a TASZ választási forródrótján beérkező ügyfél-bejelentések és panaszok változatos képet rajzolnak ki a választott tagságra történő jelölés eljárásáról. Számos helyen – elvben örvendetes módon – a jegyző nyílt felhívást tesz közzé, amelyben felhív arra, hogy a választott tagság iránt érdeklődők összeférhetlenségi okok fenn nem állásáról történő nyilatkozattétel mellett a jegyzőnél jelentkezzenek. Ilyen – legalábbis a TASZ tudomására jutott – esetekben sem egyértelmű azonban, hogy mi a sorsa a jegyzőhöz határidőben és a szükséges nyilatkozatokkal együtt hiánytalanul beérkezett jelentkezéseknek, sem pedig az, hogy mi a tagjelölt-állítást szempontrendszer és eljárásrendje akkor, ha a szükséges számú jelentkező a nyílt felhívásra válaszul nem jelentkezik. Amennyiben a szükségesnél több jelentkezést kap a jegyző mint a helyi választási iroda vezetője, úgy a jelentkezők közül ismét választania kell, kit jelöl – ahogy akkor is, ha az elégtelen számú jelentkezőt további tagjelöltekkel kell kiegészítenie. Szintén kérdéses, hogy vajon amennyiben éppen elégséges számú jelentkező vállalná a nyílt felhívásra válaszképp a jelöltséget, a jegyző kötöttnek tekinti-e magát az így létrejött tagjelölti listához, vagy csupán javaslatként értelmezi és arról önkényesen levesz jelölteket, másokat pedig felvesz a listára. A jelentkeznek nincsen törvényben garantált alanyi joga arra, hogy jelölti jogállást követeljen még abban az esetben sem, ha az éppen megfelelő számú jelentkezők egyike. A szabályozatlan eljárás tehát a (legalább látszólagosan) nyílt felhíváson alapuló tagjelölt-állítást esetében is jelentős bizonytalanságokat szül abban a tekintetben, hogy a jegyző vajon milyen szempontok alapján állítja össze a tagjelöltek névsorán, amelyet aztán megválasztásra a helyi önkormányzat képviselő-testülete elé terjeszt.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása előtti hvb-tagjelölt állításhoz kapcsolódóan a TASZ egy olyan ügyfél képviseletében fordult az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, aki a jegyző nyílt felhívására válaszképp jelentkezett jelöltnek a választott tagságra, azonban a jegyző mégsem indítványozta megválasztását a képviselő-testületnek. Ebben az esetben az ügyfél politikai véleménye közismert volt, és a helyi önkormányzat politikai vezetésében kialakult többségével valamint a polgármesterével ellentétes. A TASZ álláspontja szerint a helyi választási iroda vezetője a tagjelölt-lista összeállításánál az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani. A jelöltségre jelentkezők között tehát nem diszkriminálhat, a politikai véleményen alapuló diszkrimináció pedig kifejezetten a szabad és tisztességes választásokat veszélyeztet, hiszen szükségképpen hozzájárul

a pártatlanul eljárni hivatott választási szervek pártos elfogultságának erősödéséhez.

A jegyző a TASZ álláspontja szerint nyílt felhívás útján történő tagjelölt-állítás esetén kizárólag úgy tudja elkerülni a politikai véleményen alapuló vagy más önkényes, diszkriminatív tagjelölt-állítást, ha az eljárás lefolytatására a nyilvánosság előtt kerül sor, és a jegyző semmilyen kvalifikációs szempontot nem vesz figyelembe, hanem kizárólag a felhívásos tagjelölt-állítás eljárásrendjével összefüggő, objektív indok alapján választ a jelentkezők közül: a jelentkezések beérkezési sorrendjében, vagy pedig nyilvános sorsolással. A jegyzőnek továbbá előre nyilvánosan meg kellene határozni, érkezési sorrend vagy sorsolás útján dönt-e a jelentkezők jelöléséről, és nyílt felhívás útján történő tagjelölt-állítás esetén utóbb nem tekinthet el a felhívásra érkezett jelentkezésektől, vagyis a kvázi-pályázat eredményét nem semmisítheti meg, amennyiben a jelentkezők a törvényi feltételeknek megfelelnek. A jegyzőnek azt is hitelt érdemlő módon kellene tudnia bizonyítani, hogy a tagjelölt-állítás valóban a kiválasztási szempontok szerint történt-e. A jelentkezési sorrendben kívül bármilyen más szempontból figyelembe vétele különösen aggályos lehet, hiszen ebben az esetben a jegyző teljesen önkényes terjeszkedik túl a törvényben meghatározott feltételeken, amelyeknek a hvb és szszb tagoknak meg kell felelniük.

Az eljárás nyilvánosságának és más, fentebb kifejtett garanciális elemeinek törvényi szintű szabályozása, garantálása is elkerülhetetlen lenne. Ugyanakkor a jegyzők jogalkalmazóként a jelenlegi szabályozási környezetben is sokat tehetnek az önkényesség és az önkényes látszatának kizárására a nyilvánosság mint választási eljárási alapelv érvényre jutásának kellő biztosításával [Ve. 2. § (1) f) pont], és az eljárás megfelelő dokumentálásával. Ezen intézkedések nagyban hozzájárulnának a választási eljárás törvényességébe vetett közbizalom megalapozottságához.

Előfordul ugyanakkor az is, hogy a hvb, szszb választott tagjainak jelölésére nem nyilvános felhívás útján, hanem a nyilvánosságtól elzárva, "felkéréses" alapon kerül sor. Ebben az eljárásrendben – amelyet a Ve. szövegszerűen szintén nem zár ki – a polgároknak nincs lehetőségük arra, hogy saját kezdeményezésükre, önként vállalkozzanak a választott tagságra. A jegyzői önkénynek s így a politikai szempontok érvényre jutásának a tagjelölt-állítás során ebben az eljárásrendben tehát még nagyobb tér nyílik.

A tagjelölés "zárt" eljárásrendje természetesen nem szükségképpen eredményezi politikailag tagjelöltek állítását. Számos településen a helyi közösség köztestületben álló tagjait – így például tanárokat, orvosokat, jogászokat, a helyi értelmiség más képviselőit – kéri fel a jegyző a hvb vagy az szszb választott

tagságával járó kötelezettségek vállalására és jogok gyakorlására. Máskor a kiválasztás szempontja éppen-séggel a hasonló feladatok ellátásában szerzett gyakorlat, így a választott tagságra a jegyző elsősorban azokat igyekszik jelölni, akik akár már évtizedek óta a szóban forgó testületek választott tagjai, így egyfelől feladataikat nagy gyakorlattal látják el, másfelől munkájuk pártatlanságáról a nyilvánosságnak már volt alkalma meggyőződni. Igen sokszor ugyanakkor az önkormányzati hivatal munkavállalói kerülnek a választott tagok közé.

A hvb-k és szszb-k választott tagjainak jelentős része a helyi önkormányzati közhatalomnak kiszolgáltatott helyzeténél fogva alkalmatlan lehet a választási jogviták független, pártatlan elbírálására és a választási eljárás lebonyolításában betöltött feladatuk pártatlan ellátására.

A helyi önkormányzati hivatal alkalmazottainak a közigazgatási adminisztratív jellegű feladatok ellátásában igen nagy gyakorlata van, ugyanakkor – különösen kisebb települések kis létszámú önkormányzati hivatalai esetében – a helyi közhatalomnak való kiszolgáltatottságuk számottevő. Utóbbi szempont jelentős az országgyűlési képviselők választásának vonatkozásában is, de még inkább aggályosnak tekinthető a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának lebonyolítása során.

Összeségében, jóllehet a választási szervek munkájában szerzett tapasztalat mint további törvényi kvalifikáció előírása önmagában nem lenne aggályos, a hvb-k és szszb-k választott tagságára jelölt személyek zárt eljárásrendű jelölése a jelenlegi szabályozási környezetben kifejezetten rontja a választási eljárás törvényességébe vetett közbizalmat, és elveszi a lehetőséget a választások tisztaságának megóvásában való részvétel iránt érdeklődő polgároktól a közügyek vitelében való aktívabb részvétellelre.

A hvb-k és szszb-k működésében megbízott tagként való állampolgári részvétel nem garantálja elégségesen, hogy a bizottságok működésében a politikai verseny ellenérdekelte szereplőinek nézőpontjai megjelenjenek, ezért e bizottságok nem szolgálják kielégítően a választások törvényessége iránti közbizalmat, nem alkalmasak arra, hogy minden ellenérdekelte meggyőzzenek a választási eredmények legitimitásáról illetve arra, hogy a választási eljárási jogvitákat minden ellenérdekelte számára megnyugtató módon lezárják.

A hvb-k és szszb-k tagságának kialakítása során nem csupán a választott tagok jelölése, megválasztása hordoz magában visszasságokat, hanem a megbízott tagok megbízásának eljárásrendje is, amellyel össze-

függésben a megbízott tagság jogintézménye sem alkalmas rendeltetésének betöltésére.

A megbízott tagok jelölésére érdekeltségi elv alapján van lehetőség: tagok megbízására kizárólag a helyben induló jelöltek, jelölő szervezetek jogosultak [Ve. 28. § (3)-(4) bekezdések]. A megbízott tagok azonban elsősorban megbízóik erőforrásai függvényében nyerhetnek megbízást. A választott tagokkal ellentétben a megbízott tagok illetményt nem kapnak, legfeljebb megbízóiktól. Így tehát még a nagyobb jelölő szervezeteknek is priorizálniuk kell, erőforrásaik észszerű felhasználása mellett mely hvb-kba és szszb-kba delegálnak tagokat. A döntést egyfelől az határozza meg, hogy mennyire szoros a várható verseny az érintett választókerületben, szavazóköri körben: a helyben nagy eséllyel vesztesre álló jelölteknek, jelölő szervezeteknek nem áll érdekében a tagdelegálás – annak a jelöltek, jelölő szervezetek magánérdekeiből kiindulva főként a várhatóan vitatott választási eredményekkel szolgáló szorosabb verseny mellett van tétje. Mi több: politikailag kedvezőbb a vesztesre álló jelöltek, jelölő szervezetek számára, ha nem bíznak meg tagokat az elvesztett választókerületek, szavazókörök hvb-aiba, szszb-aiba, mivel így hihetőbben tudják vereségüket a választás törvénytelenységével magyarázni, mintha az eljárás törvényességének biztosításában megbízottjaik is részt vettek volna.

A szabályozásból következő fenti motivációs struktúrát igazolja vissza, hogy az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán az aktuálisan ellenzéki jelöltek, jelölő szervezetek nagyságrendekkel kevesebb szavazókörbe delegáltak megbízott tagokat, mint a kormánypártok és jelöltjeik.²¹ Ezek a számok annak ellenére óriási különbségeket mutatnak a választás lebonyolításában a kormánypárti és ellenzéki erők megbízott tagok útján történő részvétele között, hogy több kezdeményezés is kifejezetten igyekezett megteremteni az összeköttetést a választások törvényessége, tisztasága iránt érdeklődő, azért tenni kívánó polgárok és a megbízott tagokat kereső ellenzéki pártok között, koordinálva e téren a keresletet és a kínálatot.²² A jelenlegi politikai erőviszonyok közepette azonban ez csak korlátozott sikerrel járt. A pártdelegáltak számában, eloszlásában mutatkozó ekkora eltérések sajnálatos módon szintén csökkentik a választások törvényességébe vetett közbizalmat, hiszen azt a benyomást keltik, hogy csupán egy vagy néhány, de nem az összes, a választás eredményében érdekelt fél vett részt a választás lebonyolításában, és pártérdekek ugyan megjelentek, ám ellentétes pártérdekek

ellensúlyozása hiányában jelentek meg a választási szervek összetételében, működésében.

A hvb-k, szszb-k munkájában megbízott tagként való részvétel törvényi lehetősége nem alkalmas a civil választási megfigyelés törvényi lehetőségének helyettesítésére.

A fent említett kezdeményezések (KÖM, Számoljuk együtt!) egyik célja éppen az volt, hogy a választások tisztasága, törvényessége iránt elkötelezett, ezért tenni kívánó civil aktivisták számára lehetőséget biztosítson a megbízott tagság jogintézményének használatával arra, hogy a választás lebonyolításában részt vehessenek, annak törvényességét helyi szinten felügyelhessék. A TASZ helyi közösségekkel választójogi képzések útján történő együttműködése során azonban következetesen azt a nézetet hallotta földrajzilag és civil célkitűzéseiben is sokféle közösségektől, hogy miközben a választások törvényességéhez való cselekvő hozzájárulás a közélet iránt elkötelezett civil közösségek tagjait megmozgatja, e motivációt számos esetben aláássa, hogy e hozzájárulásra formálisan csak egy politikai párt (jelölő szervezet) megbízottjaként van lehetőség. Erről részletesebben a következő alponthan szólnunk.

d) A civil megfigyelés szerepe és jelenlegi hiánya a választások törvényességének garantálásában

A civil megfigyelés jogszabályi lehetőségének hiánya következtében a pártsemlegesnek maradni kívánó, a választás tisztasága, törvényessége iránt elkötelezett civil aktivisták nem tudják erőforrásaikat civil megfigyelés útján a köz javára bocsátani.

A nemzetközi ajánlások, jó gyakorlatok fényében a civil megfigyelés lehetőségét megteremteni elmulasztó jogalkotó a választások tisztaságába vetett közbizalmat rontja.

A magyar választási eljárási szabályozás – még annak 2018. nyári átfogó módosítása nyomán sem – teremti meg az ún. "civil választási megfigyelői" státuszt, vagyis a választások tisztasága, törvényessége érdekében történő, a választási eljárás nyilvánosságát kiteljesítő állampolgári fellépés jogszabályi lehetőségét. A civil megfigyelői jogállás megteremtését mind a nemzeti, mind pedig a nemzetközi megfigyelők számára, még hozzá tárgyi és időbeli hatályát tekintve a választási eljárás egészét felölelő jogosultságokkal, világos ajánlásként fogalmazza meg a Velencei Bizottság

²¹ A pontos számadatokat a jelölő szervezetek által megbízott országos egyéni választókerületi választási bizottsági illetve szavazatszámoló bizottsági tagokról lásd: <http://www.valasztas.hu/delegáltak2>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.

²² Lásd elsősorban a "Számoljuk együtt" mozgalom (<http://szamoljukegyutt.hu/>, letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.) és a Közös Ország Mozgalom vonatkozó törekvéseit (lásd például: <https://www.facebook.com/kozosorszagmozgalom/posts/1816906718330866>, letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.).

választási jó gyakorlatokról szóló kódexe is,²³ ahogy az EBESZ Korlátozott Választási Megfigyelési Misszióinak az országgyűlési képviselők 2014. és 2018. évi általános választásának megfigyeléséről készült zárójelentései is egyaránt (28. [2014] illetve 7. [2018] ajánlás), figyelmeztetve arra, hogy pártoktól független állampolgári megfigyelőknek a választási folyamat valamennyi szakaszába történő bevonásának lehetőségét biztosítani Magyarországot mint az EBESZ tagjának nemzetközi kötelezettségvállalása. A nemzetközi trendek is egyértelműen egy irányba mutatnak: még a Magyarországhoz hasonló közjogi folyamatokon áteső Lengyel Köztársaságban is a civil megfigyelői státusz megteremtése mellett döntött a közelmúltban a jogalkotó, ahogy Nyugat-Európában is az erősödő civil megfigyelési lehetőségek jellemzőek, nem pedig e téren romló vagy stagnáló jogszabályi környezet.²⁴

A hazai civil választási megfigyelés jogi kereteinek megteremtése nyilvánvalóan lemaradásban van a hazai civil élet fejleményeihez képest is. Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának választási időszakában a civil megfigyelés részleges funkcionális helyettesítőjeként igyekezett több, fentebb már említett állampolgári mozgalom is (KÖM, Számoljuk együtt!) az eredendően a pártsemleges megfigyelésben motivált polgárokat a pártok által megbízott választási bizottsági tagságra bátorítani, és ennek érdekében a pártokkal összekötni. A pártsemleges megfigyelés iránt érdeklődő civil aktivisták azonban jellemzően nem tudnak azonosulni egyetlen párttal sem, így akár csak lelkiismereti meghasonlás árán tudnának részt venni megbízott választási bizottsági tagként a választási eljárásban, hiszen nem kívánják felkarolni egyetlen párt magánérdekeinek képviselését sem. Másfelől, amint arra az EBESZ Korlátozott Választási Megfigyelési Missziójának 2018-as Zárójelentése is felhívja a figyelmet,²⁵ a civil aktivisták egy része nem kíván intézményes kapcsolatot létesíteni politikai pártokkal azért sem, mert az a jelenlegi társadalmi-politikai környezetben civil közéleti tevékenységének sikerét veszélyezteti, a pártpolitikával való összekapcsolódás civil tevékenységének hitelét rombolja a nyilvánosság szemében. Mindezek fényében tehát ésszerűen nem várható el, hogy a választási megfigyelés iránt elkötelezett hazai civil aktivisták a megbízott választási bizottsági tagság jogintézményét használják megfigyelési célokra. Erre természet-

esen nem is alkalmas ez a jogintézmény, tekintettel arra, hogy a megfigyelővel ellentétben a választási bizottság megbízott tagja nem a választási eljárás résztvevője, hanem annak megfigyelője, feladatkörét pedig belső feszültség terheli, hiszen a választási bizottság minden más tagjához hasonlóan a választási eljárás törvényességét hivatott biztosítani, ugyanakkor e feladat ellátása során megbízója szempontjait kell érvényesítenie. A választási megfigyelés és a megbízott választási bizottsági tagság intézményes szétválasztása részint épp arra a felismerésre épül, hogy a választások tisztaságában, törvényességében való érdekeltség elkülönülhet a választások valamely meghatározott eredményében való érdekeltségtől, és nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy az előbbi érdekeltséggel rendelkező személyek is ki tudják venni a részüket állampolgári aktivizmus keretében a választások tisztaságának, törvényességének biztosításából, illetve részvételükkel erősíthessék a választások törvényességébe vetett közbizalmat.

A hazai civil választási megfigyelés intézményes kereteinek hiánya a magyarországi médiapiac jelenlegi struktúrájával és más közjogi sajátosságokkal együttesen nézve különösen alkalmas a választások tisztaságába vetett közbizalom aláadására. A szélsőségesen koncentrált, független sajtószervek helyett propaganda-organumokként működő kormánypárti médiumok fölénye a médiapiacon ahhoz vezet, hogy ma Magyarországon összességében a sajtó képtelen betölteni a választások független, pártatlan demokratikus ellenőrzésének feladatát. (Erről részletesebben lásd a kampányszabályozás és médiapiac választási eljárási jelentőségét értékelő fejezetet.) Emellett – a jelen fejezet korábbi szakaszaiban kifejtettek okán – széleskörű és alapot nélkülözőnek nem mondható bizalmi válság övezi egyes választási szervek függetlenségét, pártatlanságát. Egyfelől tehát a választások pártatlan megfigyelésének demokratikus jogállamokban szokásos eszköztára a civil megfigyelési lehetőség hiányától eltekintve is rendkívül szűk, másfelől pedig a pártatlan megfigyelésre a választások tisztaságába, törvényességébe vetett közbizalom visszaépítéséhez különösen nagy szükség lenne, mert a választási szervek e bizalmat az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során nem alapozták meg elégségesen. E kontextus tükrében ráadásul semmilyen jóhiszemű magyarázat nem áll rendelkezésre a tekin-

²³ Európa Tanács Velencei Bizottságának választási jó gyakorlatokról szóló kódexe, Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, 23 May 2003, Opinion no. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev, II.3.2. pont, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)-023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)-023rev-e). Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²⁴ Hasonló közjogi folyamatok értjük azokat a törekvéseket, amelyek általában a többségi hatalomgyakorlás alkotmányosságának intézményes garanciáit gyengítik – így pl. az alkotmánybíróság átalakítása, vagy a választott képviselők törvényhozási eljárásban való hatékony részvételének akadályozása –, továbbá konkrétan a választási eljárás újraszabályozása, amelynek eredményeképp a lengyel választási bizottságokban a hivatásos (korábban bírói) tagság mellett jelentős súlyt kap a politikai kinevezésű, laikus tagság is. L. Wojciech Sadurski: Who Will Count the Votes in Poland? *Verfassungsblog*, 2018. február 26., <https://verfassungsblog.de/who-will-count-the-votes-in-poland/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

²⁵ EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, korlátozott választási megfigyelő misszió: *Magyarország, országgyűlési választások, 2018. április 8., Zárójelentés*, 22–23. o. <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/391616?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

tetben, hogy a jogalkotó vajon 2014 óta a Ve. számos módosítása során, legutóbb pedig 2018. nyarán sem hajtotta végre az EBESZ ajánlását, hanem ismételten elmulasztotta a hazai civil választási megfigyelés jogi kereteinek megteremtését.

A választási megfigyelés hatályos szabályozása ugyanakkor nem csak a hazai, hanem a nemzetközi civil megfigyelés tekintetében is hagy kívánnivalót. Nemzetközi megfigyelők ugyan kifejezhetnek megfigyelői tevékenységet a választási eljárásban, azonban a szabályozás kizárólag más államok és nemzetközi szervezetek számára teszi lehetővé a nemzetközi megfigyelők akkreditálását [Ve. 4. § (1) bekezdés]. A választási eljárási törvény ugyan nem határozza meg a "nemzetközi szervezet" fogalmát, ám csupán a Nemzeti Választási Iroda elnökének kiterjesztő jogértelmezésének köszönhető, hogy az elmúlt évek során – minden bizonnyal ezen kategóriába besorolódva alá esve – külföldön bejegyzett civil szervezetek is megbízhattak választási megfigyelőket, egyébiránt az EBESZ és a Velencei Bizottság ajánlásaival és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban. Ugyanakkor ez ahhoz az aggályos helyzethez vezet, hogy a magyarországi civil szervezetek, szerveződések nem a külföldieknél jobb, hanem rosszabb helyzetben vannak a választási megfigyelés jogi kereteit tekintve.

Ajánlások

1. A jogalkotó és ügyrendje kialakítása során az NVB tegye lehetővé, hogy az NVB döntés előkészítésére szolgáló hivatali apparátus szakértelme és erőforrásai álljanak minden NVB-tag rendelkezésére. Szükség esetén a jogalkotó és az NVI gondoskodjanak arról, hogy az objektíve meghatározott igények kielégítésére elégséges erőforrás a hivatali apparátus rendelkezésére álljon.
2. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tagnak legyen lehetősége javasolni a hozzászólások számát és időtartamát tekintve tágabb vitakeretek alkalmazását egy-egy napirendi pont vonatkozásában.
3. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy a döntéshozatali eljárása során külön vitára bocsássa a döntés koncepcióját, és a testület által elfogadott előzetes koncepció alapján a hivatali apparátus által előkészített döntéstervezetet.
4. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tagja legyen jogosult döntés-koncepciók indítványozására, a döntéstervezetek előkészítésére pedig a legszélesebb körű támogatást élvező koncepció alapján kerüljön sor az NVI részéről.
5. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy a döntéshozatali eljárásokban a nem elnök tagoknak ne álljon aránytalanul kevés, az érdemi szakmai deliberációra elégtelen felszólalási idő a rendelkezésükre.
6. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tag legyen jogosult javasolni a hozzászólások számát és időtartamát tekintve tágabb vitakeretek alkalmazását egy-egy napirendi pont vonatkozásában.
7. Az NVI az általa előkészített döntéstervezeteket észszerű időben bocsássa az NVB tagok rendelkezésére.
8. A jogalkotó az NVB tagságot tegye összeférhetetlenné az általános választási eljárások során a munkavégzésre irányuló jogviszonyokból történő jövedelemszerzéssel, ugyanakkor kötelezze az NVB tagjainak megválasztott vagy megbízott személyek munkáltatóit, hogy ezen időszakra mentesítsék a munkavállaló tagokat a munkavégzés alól. A jogalkotó hasonlóképp tegye összeférhetetlenné az NVB tagságot ezen időszakban a magánpraxisban, vállalkozóként történő munkavégzés útján való jövedelemszerzéssel, így az ügyvédi tevékenység gyakorlásával is.
9. Az NVB gondoskodjék róla, hogy ügyrendje megszákítás nélkül, folyamatosan elérhető legyen a választási eljárás során és azon kívül is.
10. A jogalkotó az NVB iránymutatás-kiadási hatáskörét úgy módosítsa, hogy az iránymutatások jogi kötőerővel bírnak és törvényességi valamint alkotmányossági normakontroll tárgyát képezhessék mind eljárási alapon, mind pedig érdemükben.
11. Az NVB abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, tartózkodjék azon iránymutatások meghozatalától, amelyek nem ezen átmeneti időszakban váltak időszerűvé, és amelyek alapvetően érintik a jelölő szervezetek érdekeit a választási eljárásban. Az NVB-nek esetről esetre kell mérlegelnie, hogy e konjunktív feltételek fennállnak-e, és amennyiben nem halasztja el a döntéshozatalt, e mérlegelés eredményét döntése indokolásában tegye közzé.
12. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, határozathozatali kötelezettségének teljesítése során biztosítson lehetőséget határozattervezeteinek a határozathozatalra rendelkezésre álló rövid határidő figyelembevételével lehetséges leghosszabb időtartamú társadalmi véleményezésére.
13. Az NVB minden tagja – különösképpen pedig elnöke – tartózkodjék attól, hogy bocsánatot kérjen bármely olyan féltől, akit az NVB a választási eljárásban való jogellenes magatartása miatt jogszerűen szankcionált, és tartózkodjék minden más, az NVB függetlensége, pártatlansága

íránt súlyos kétségeket ébresztő, az intézmény szakmaiságába vetett közbizalmat aláásó magatartástól, ideértve a végrehajtó hatalommal vagy bármely párttal szorosan összefonódó személyekkel fenntartott személyes, közeli kapcsolatra utaló, a nyilvánosság előtt tanúsított magatartásokat.

14. Az NVB ügyrendje tegye lehetővé, hogy tagjai indokolással ellátott különvéleményt csatoljanak azon döntésekhez, amelyeket szavazatukkal kifejezetten elleneztek. Az NVB biztosítsa, hogy e különvélemények a nyilvánosság számára a határozatokkal megegyező módon, a releváns határozatok mellett legyenek elérhetőek.
15. Az NVB biztosítsa az *audiatur et altera pars* elvet érvényre juttató határozathozatali eljárást, rövid határidővel hívja fel nyilatkozattételre a meghozandó döntése által érintett feleket.
16. A jogalkotó biztosítsa az NVB és más választási bizottságok az *audiatur et altera pars* elvet érvényre juttató eljárásrendjéhez szükséges jogszabály-módosításokat.
17. A jogalkotó és az NVB ügyrendje kialakítása során tegye lehetővé, hogy az NVI általi jogsértő magatartások megállapítására, az NVI szankcionálására irányuló kifogásokról, fellebbezésekről való döntéshozatali eljárásokban az NVB az NVI-től eltérő olyan választási szervet jelöljön ki a döntés-előkészítéssel kapcsolatos feladatok ellátására, amelynek függetlensége, pártatlansága az adott jogvitában nem fogalmilag kizárt.
18. Az NVI a valasztas.hu honlapnak és aloldalainak az esetleges informatikai kihívások kezelésére előkészített tartalék-honlapjának tartalomfejlesztése során is legyen figyelemmel a választások hivatalos honlapjának minimális, törvényben előírt tartalmi követelményeire.
19. A jogalkotó kötelezze a helyi választási iroda vezetőjét, hogy nyilvános felhívást tegyenek közzé a helyi választási irodák, szavazatszámoló bizottságok választott tagságára való jelölésre. Kötelezze továbbá a helyi választási iroda vezetőjét arra, hogy a nyilvános felhívásra jelentkezők közül jegyzőkönyvezett sorsolás útján válassza ki a választott tagságra jelölt személyeket.
20. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy bármely választási szerv munkáját civil megfigyelők is megfigyelhessék és dokumentálhassák. Jogosítsa fel a civil megfigyelőket, hogy érintettség hiányában is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárásokat bármely, a választási eljárásbeli jogorvoslatokban eljáró fórum előtt.

II. LEVÉLBEN SZAVAZÁS, KÜLFÖLDÖN SZAVAZÓ VÁLASZTÓPOLGÁROK

a) Külképviseleti szavazás

Jogellenesen diszkriminatív azon eljárás, miszerint továbbra is a külképviseleken, a szavazás napján történő személyes megjelenés útján kell szavazniuk a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgároknak. Ezáltal indokolatlan hátrányos megkülönböztetést kell elszenvedniük a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokkal szemben, akik levélben adhatják le szavazatukat annak ellenére, hogy összehasonlítható helyzetben vannak velük.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán több, mint kétszer annyi külképviseleten szavazó választópolgárt (58.310 főt) vettek névjegyzékbe,²⁶ mint a 2014. évi általános országgyűlési képviselőválasztáson (28.152 fő).²⁷ A részvételi arány a 2018-as általános választáson 88,90% volt a körükben, ez 51.854 főt jelent.²⁸ Mivel a külképviseleti szavazatokat a választópolgár magyarországi lakóhelye szerinti OEVK valamely szavazókörében - a szavazás titkos jellegének megőrzése érdekében - bekeverik a többi szavazat közé, így az érvényes szavazatok száma nem állapítható meg kizárólag a külképviseleken leadott szavazatok vonatkozásában. Nincs okunk azonban azt feltételezni, hogy az átlagtól kiugró eltérések lennének.

Arra vonatkozóan, hogy hány magyar állampolgár él tartósan külföldön úgy, hogy eközben magyarországi lakcímmel is rendelkezik, nincs teljes mértékben megbízható információnk, de a rendelkezésre álló adatok alapján mindenképpen több százezresre, akár 600 ezer főre becsülhető létszámú csoportról van szó.²⁹ Természetesen közülük nem mindenki rendelkezik választójoggal (pl. kiskorúság miatt), de ha megengedő becslést alkalmazunk, és 400 ezer főt sorolunk a választójoggal rendelkezők csoportjába, akkor a regisztrált szavazók száma - bár emelkedést mutat - arányaiban még mindig alacsony, a 13%-ot sem éri el.³⁰ Ebben minden bizonnyal szerepe van a külképviseleti szavazással mára már közismerten együttjáró nehéz-

ségeknak, a szavazat leadásához szükséges jelentős idő- és költségvonatnak, ami esetenként egészen szélsőséges terheket ró a választópolgárra. A fentiekben említett magas részvétel tehát annyiban félrevezető, hogy a részvétel jelentős terhei miatt már a névjegyzékbe vételt is csak a részvétel iránt rendkívül elkötelezett választópolgárok kérték, akik már a jelentős terhek tudatában tették ezt. Másképpen fogalmazva: akik úgy ítélték meg, hogy a részvétel számukra nem vállalható terhekkal jár, már a névjegyzékbe vételt sem kérték, mivel ez egy felesleges adminisztratív aktus lett volna.

A külképviseleti szavazás jogintézménye álláspon-tunk szerint nem csupán diszkriminatív (erre vonatkozó megállapításainkat l. alább), hanem a joggyakorlást kifejezetten megnehezítő struktúra, amely nemhogy ösztönözne a választási részvételre, hanem kifejezetten elriaszt attól. Ezzel a szabályozással a Magyar Állam szembemegy az EJB által kimunkálttal elvvel: a Bíróság a *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* (9267/81, 1987. március 2.) ügyben hozott ítéletében elvi élel mondta ki, hogy az államnak a választási eljárások során is eleget kell tennie az objektív intézményvédelmi kötelezettségének, tehát a joggyakorlást tevőlegesen elő kell segítenie. Ugyanezen döntés kimondja, hogy *„a választójog gyakorlása alanyi jog, de nem abszolút jog: az állam korlátozhatja a választójog gyakorlását, ezek a korlátok azonban nem lehetnek ellentétesek az egyezményekkel; nem korlátozhatják a választójogot olyan mértékben, amely annak lényegét csorbítaná, vagy hatékony gyakorlását megghiúsítaná (...)”*.³¹ Álláspontunk szerint a külképviseleti szavazás a választójog hatékony gyakorlásának megghiúsítására alkalmas választópolgárok nagyobb csoportjai esetében.

A megnehezített joggyakorlásra egy egészen szélsőséges, de minden bizonnyal nem egyedülálló példa az alábbi eset. Egy választópolgárnak Máltáról Tunéziába kellett utaznia hogy leadhassa szavazatát, mivel az egyébként EU-tag szigetországban nincs magyar

²⁶ <http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

²⁷ Lásd *A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról*, 4. o., http://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/nvi_ogy2014_beszamolo.pdf/ab0019eb-0f6a-4a71-bdda-6ba1e9bde943. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

²⁸ Lásd <http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

²⁹ Beke Károly: Ide vezetett a tömeges kivándorlás: több magyar lépett le, mint gondoltuk, *portfolio.hu*, 2017. augusztus 30., <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ide-vezetett-a-tomeges-kivandorlas-tobb-magyar-lepett-le-mint-gondoltuk.260665.html>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 21.

³⁰ Az egyszerűség kedvéért valamennyi külképviseleten szavazó választópolgárt tartósan külföldön élőként vettünk számításba. Igaz ugyan, hogy a külképviseleti szavazás minden, a szavazás napján (akár csak rövid időre) külföldön tartózkodó, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár számára nyitva áll, ugyanakkor az esetileg, rövid ideig külföldön tartózkodó és ezért a külképviseleten szavazók száma feltehetőleg igen alacsony, néhány száz fős nagyságrendű lehet, ezért a számítás során elkülönült kezelésüket nem láttuk indokoltnak.

³¹ Itt jegyezzük meg, hogy ezen jogelvek sérelme a választási eljárás más pontjain, így pl. a szavazási levélcsoomagok kézbesítésével kapcsolatos anomáliák esetében is jelentkezik.

külképviselet.³² Nem egyedi esetről van szó, hiszen Magyarország nem tart fenn valamennyi országban külképviseletet, és a képviseltek közül sem mind-egyiken van lehetőség leadni a szavazatot. Rendkívül aggályosnak tartjuk, hogy - tekintettel a (szavazásra kijelölt) külképviseletek egyenlőtlen területi eloszlására - előfordulhat, hogy egy adott külföldi országban tartósan élő, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár arra kényszerül, hogy olyan ország külképviseletén adja le a szavazatát, amely a tartózkodási helyétől eltérő, és potenciálisan a területére történő belépés nem csak jelentős anyagi és időbeli befektetést, hanem adminisztratív teendőket (pl. vízum beszerzése) is igényel. Üdvözlendő ugyanakkor, hogy legalább az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásával összehasonlítva 2018-ra növekedett egyes országokban a külképviseleti választási irodák száma, így pl. az Egyesült Királyságban már nem csak az északi területektől rendkívül távoli Londonban lehetett szavazni, és az Amerikai Egyesült Államok területén is nyílt a partmenti városoktól távolabbi szavazóhelyiség is.

b) A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választási mozgósítására irányuló tevékenységek

A választópolgárok szavazóhelyiséghez történő (tömeges) szállítását (l. még alább a Szavazás c. VIII. fejezet d) pontjában) **a Ve. tiltó szabályai nem tudták megakadályozni, nem bírtak elégséges visszatartó erővel. A Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása erre a jelenségre reagálva a szavazóhelyiséghez szállítás túlterjeszkedő tilalmát kodifikálja, amely alkalmazatlan a szállítással kapcsolatos visszaélések megelőzésére, azonban várható hatása (és vélelmezhető célja) a részvételt megkönnyítő, jóhiszemű állampolgári kezdeményezések – többek között a külképviseleti szavazáson való részvételt megkönnyítő mozgósítás – törvényen kívül helyezése lesz.**

1. Pártfüggetlen szervezetek, szerveződések és politikai pártok is regisztrációra és részvételre biztatták a külföldön élő magyar választópolgárokat. Közülük igen ismertté vált a *Freie Ungarische Botschaft*,³³ amely ugyan tartózkodott attól, hogy meghatározott jelölteket vagy jelölő szervezeteket népszerűsítsen, de nem tagadta, hogy számos kérdésben a kormánypártokéval szembenálló álláspontot képvisel.³⁴

2. A részvételre buzdítás egyik sajátos eszköze volt a Momentum Mozgalom által fejlesztett és népszerűsít-

tett telekocsi-applikáció. Az alkalmazás kapcsán egy magánszemély kifogást nyújtott be, de előbb az NVB, majd a Kúria kimondta, hogy nem jogsértő az applikáció. Az NVB 720/2018. sz. határozatában kifejtett álláspontja szerint az applikáció *“általánosságban segítette elő a magánszemélyek egymás közötti kommunikációját, nem lehet fel sem a felhasználási feltételei, sem a népszerűsítő anyagai között olyan konkrétum, amely a jelölő szervezet részéről a szavazóhelyiséghez történő szállításra tett volna ígéretet (...)”*.

Az ügyben a Kúria a NVB döntésének felülvizsgálata során – az NVB határozata indoklásának elfogadása mellett – Kvk.VI.37.467/2018/2. számú határozatában megállapította: *“E szerint megalapozottan lehetett arra a következtetésre jutni, hogy egy olyan – a választópolgárok közötti kommunikációt segítő – platform létének ismertetése, bemutatása, akár népszerűsítése, mely a választópolgárok önszerveződése mellett (nem a jelölő szervezet közvetlen közreműködésével) segíti a választópolgár választójoga gyakorlását, a külképviseleti szavazóhelyiségbe történő eljutás lehetséges megkönnyítése által, nem valósítja meg a Ve. 143/A. § (2) bekezdésben foglalt tilalmazott felhívást.”*

A Kúria végzésével kialakított joggyakorlattal szembehelyezkedve a jogalkotó a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása során a Kúria joggyakorlatát felülíró, indokolatlanul, túlterjeszkedő korlátozást vezetett be e vonatkozásban. A Ve. újonnan beiktatott 143/A. § (3) bekezdése értelmében *“Szavazóhelyiséghez történő szállításra való nyilvános felhívás közzétételének minősül az olyan felhívás, nyilvános közlés vagy plakát, amely szavazóhelyiséghez történő szállítás megszervezésére hív fel, szavazóhelyiséghez történő szállítást elősegítő eszközt népszerűsít, vagy annak használatára hív fel. Szavazóhelyiséghez történő szállításra való felhívásnak minősül a szavazóhelyiséghez való szállítás megszervezése, illetve a szavazóhelyiséghez való szállítás szervezésére szolgáló számítógépes alkalmazás előállítása, közzététele”*. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében pedig *“szavazóhelyiséghez történő szállításra nyilvános felhívás nem tehető közzé”*. A Ve. ezen módosított szakasza figyelmen kívül hagyja, hogy csak az összes körülmény mérlegelésével dönthető el, hogy a szervezett személyszállítás visszaélési kísérlet-e, vagy pedig a választópolgárok esélyegyenlőségét előmozdító, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás körébe eső segítségnyújtás. Így például a külképviseleti szavazóhelyiségekhez történő eljutás nehézségét tekintve a választójog-gyakorlás arányta-

³² Jámbor András: Tamás, aki Máltáról Tunéziába utazik, hogy szavazhasson április 8-án, *merce.hu*, 2018. február 27., <https://merce.hu/2018/02/27/tamas-aki-maltarol-tuneziaba-utazik-hogy-szavazhasson-aprilis-8-an/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

³³ Lásd <https://www.facebook.com/FreieUngarischeBotschaft/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

³⁴ Zsilák Szilvia: Orbán Viktor írogat neki, hogy szavazzon, pedig nem is tud magyarul, *index.hu*, 2018. január 23., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/01/23/2018_szavazas_kulfoldrol/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 16.

lan korlátozásának minősül a magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön, személyesen szavazni kénytelen választópolgárok vonatkozásában.

3. A mozgósítási kísérletek vonatkozásában megemlítendő, hogy általánosságban is jellemző ismert közéleti személyiségek, csoportok, a civil társadalom egy részének a választópolgárok mozgósítására irányuló törekvése – hol pártfüggetlenül, hol preferenciájukat nyilvánvalóvá téve. (E mozgósítási kísérletek a magyarországi lakcímmel rendelkező és Magyarország területén szavazó választópolgárokat is érintették.) E megnyilvánulások minden bizonnyal hozzájárultak a részvételi jogok gyakorlásának felértékelődéséhez: a külképviseleteken szavazók körében a részvételi arány még az összesített részvételi arányt is meghaladta.³⁵ Fontos azonban ismételten hangsúlyoznunk, hogy a külképviseleti névjegyzékbe felvételüket kérelmezők aránya rendkívül alacsony maradt a választójogosultak vélelmezhető teljes számához képest; pusztán a névjegyzékbe vettek körében volt tapasztalható nagyarányú részvétel. Azon vonatkozásokban amelyekben jogalkotó megnehezítette a választópolgári részvételt, állampolgári szerveződések igyekeztek kompenzálni az így keletkezett hátrányokat. Egyes esetekben (pl. a fentiekben részletezett applikáció) az állam (a jogalkotó) aktívan fellépett az (akár jövőbeli) állampolgári kezdeményezések ellenében, ezek mozgásterét szűkítve. Ezzel látványos ellentétben az állam – ideértve a választási szerveket, kiemelten a Nemzeti Választási Irodát – és a kormánypártok egyaránt bőséges információval és konkrét segítségnyújtással is igyekeztek közbenjárni annak érdekében, hogy a levélben szavazók minél nagyobb arányban kérelmezzék névjegyzékbe vételüket és adják le szavazatukat. Míg tehát az állam részéről az egyik oldalon a joggyakorlást kifejezetten megnehezítő körülményeket és szabályozást tapasztalunk, addig a másik oldalon a joggyakorlás megkönnyítésére irányuló törekvések a jellemzőek.

c) Levélben szavazás

A levélben szavazással kapcsolatos eddigi aggályok – melyeket a TASZ már a 2014-es választási jelentésében is megfogalmazott³⁶ és amelyek az e jelentésben értékelt választási eljárásban is aktuálisak maradtak – mellett az idei választáson egy új probléma is megjelent. Nevezetesen: a szavazási levélcsomagok késedelmes kézbesítése vagy kézbesítésük elmaradása

bizonyos választópolgárok számára sok esetben lehetlenné tette az aktív választójog gyakorlását. Emellett a választások tisztaságát fenyegető szabályozási újítás, hogy a jövőben már nem csak erre a célra szolgáló, biztonsági elemekkel ellátott hivatalos borítékban, hanem bármilyen borítékban visszaküldhető lesz a szavazási levélcsomag az NVI részére. Ezáltal a szavazási levélcsomagot érintő esetleges manipulációk nehezebben vagy sehogy sem lesznek kiszűrhetőek.

A levélben szavazással kapcsolatos tapasztalatok értékelésének első lépése a vonatkozó számadatok áttekintése és a releváns 2014-es adatokkal történő összevetése:

	2014 ³⁷	2018 ³⁸
Levélben szavazók névjegyzékébe felvettek száma	193.793	378.449
Az NVI-nek visszaküldött szavazási iratok száma	128 712	225 471
Visszaküldött szavazási iratok aránya ("részvételi arány")	66,42%	59,58%
Érvényes szavazatok száma	128.429	225.025
Érvényes szavazatok aránya (a névjegyzékbe vett választópolgárok körében)	66,27%	59,46%

Az érvényesen levélben szavazók (magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok) száma is jelentősen emelkedett, csakúgy, mint a külképviseleteken szavazóké. Az érvényes szavazatok 2014-hez képest alacsonyabb aránya mellett a jóval több regisztrált választópolgár még így is jelentősen több érvényes levélshavazatot adott le, mint 2014-ben (egészen pontosan 1,75-ször többet).

Míg a magyarországi lakcímmel rendelkezők a fentiekben bemutatottak szerint alacsony arányban regisztráltak a szavazásra, ezzel összehasonlítva a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők körében a névjegyzékbe vételi arány igen magas volt – jóllehet az állampolgárok száma ebben az esetben is többé-kevésbé vélelmezett. 2017. decemberének közepén tette le állampolgári esküjét az egymilliomodikként honosított magyar állampolgár.³⁹ Azzal a fikcióval élve, hogy közülük senki nem létesített magyarországi lakcímet és mindannyian jogosultak levélben szavazásra, a külhoni állampolgárok választási regisztrációjára az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásáig közel 38%-os arányban került sor. Valójában az arány jóval nagyobb lehet, hiszen sokan közülük magyarországi lakóhelyet létesítettek, és

³⁵ Lásd <http://www.valasztas.hu/ogy2018>, valamint <http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 24.

³⁶ A TASZ 2014-es választási jelentése, 15-19. o.

³⁷ Lásd <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvkv.html>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus

³⁸ Lásd <http://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.

³⁹ Német Tamás: Megvan az egymilliomodik honosított külhoni magyar, *index.hu*, 2017. december 16, https://index.hu/belfold/2017/12/16/megvan_az_egymilliomodik_honosított_kulhoni_magyar/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 21.

az újonnan honosított magyar állampolgárok között olyan személyek is vannak, akik nem választójogosultak pl. kiskorúság miatt. Megállapíthatjuk, hogy a levélben szavazás, kiegészülve a választási szervek⁴⁰ és a kormány (a miniszterelnök)⁴¹ regisztrációra és részvételre buzdító kampánya mellett, kifejezetten vonzó joggyakorlási formának bizonyult, ami ösztönzi a választási részvételt. A levélben szavazó választópolgárok oldalán jelentkező, eleve nem kifejezetten jelentős terheket tovább csökkentette az, hogy a levélcsomagokat bárki eljuttathatja a Nemzeti Választási Irodához: több szervezet magára vállalta a levélcsomagok tömeges begyűjtését és azok továbbítását az NVI-hez. Ezt a gyakorlatot (illetve az ezt nem kizáró jogszabályi rendelkezés hiányát) ugyanakkor a szavazás titkosságának, a választójog-gyakorlás szabadságának biztosítása szempontjából továbbra is aggályosnak tartjuk.

A levélben szavazó választópolgárok körében a Fidesz-KDNP listájára adott szavazatok aránya még a 2014-es arányokat⁴² is meghaladta: az idei általános választáson a kormánypártok listája 216.561 szavazatot kapott, amellyel az összes érvényes szavazat 96%-át szerezte meg a lista.⁴³ Ez az eredmény részben politológiai és szociológiai, és nem alapjogi természetű elemzést igényel, ezért ennek részleteitől e jelentés eltekint. Mindazonáltal nem zárható ki, hogy – más, a választói akaratot legitim módon befolyásoló tényezők mellett – a levélben szavazás eljárási garanciáinak hiánya és ebből fakadó visszaélések is hozzájárultak ehhez a demokratikus társadalmakban kirívónak tekinthető választási részeredményhez.

d) A külképviseleten szavazó választópolgárok hátrányos megkülönböztetése a levélben szavazó választópolgárokkal szemben

A külképviseleten szavazó választópolgárokat és a levélben szavazó választópolgárokat a hatályos jogszabályok hátrányosan és indokolatlanul megkülönböztetik.

A megkülönböztetés alapja, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok csoportjai összehasonlítható helyzetben vannak, hiszen választójogukat nem Magyarország területén gyakorolják, azonos anyagi és – a szavazás módját, menetét leszámítva – eljárási szabályok vonatkoznak rájuk, ennek ellenére különböző módon szükséges leadniuk a szavazataikat. A különböző módon történő szavazás olyan mértékben eltérő kötelezettségeket ró a két csoport tagjaira, hogy alappal jelenthetjük ki: a szabályozás hátrányos megkülönböztetésre alkalmas. A magyarországi lakcímmel rendelkezők hátránya abban áll, hogy a szavazatukat az összehasonlítható helyzetben lévő csoporthoz képest csak sokkal jelentősebb nehézségek árán tudják leadni.

A hátrányos megkülönböztetés alapja a vélelmezhető politikai vélemény mint védett tulajdonság: immáron több választás eredménye is egyértelműen azt támasztja alá, hogy míg a levélben szavazók között a Fidesz-KDNP listája elsöprő, 90% fölötti támogatottságot kap (l. fentebb), addig a külképviseleteken szavazók esetében megalapozottan vélelmezhető,⁴⁴ hogy a Fidesz-KDNP listája jóval alacsonyabb támogatottságnak örvend. A politikai vélemény mint védett tulajdonság alapján történő megkülönböztetés éppen a választási eljárásban különösen aggályos. A szóban forgó megkülönböztetés nélkülözi a legitim célt, így *a fortiori* a megkülönböztetés szükségessége sem állapítható meg. A megkülönböztetés a választójog gyakorlásának vonatkozásában az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, valamint a választójog egyenlőségének sérelmét eredményezi, továbbá a népfelség elvének érvényre jutását is hátráltatja, hiszen közvetetten a választójogból való *de facto* kirekesztést eredményezi választópolgárok tömegei esetében.

Ahogy a korábbi számadatokból láttuk, a külképviseleteken személyesen szavazók és a levélben szavazók száma is emelkedést mutat, de az emelkedés üteme, volumene rendkívül egyenlőtlen, előbbi csoportban

⁴⁰ Lásd az NVI Országgyűlési választás 2018 - Levélsvavazás című YouTube-ra feltöltött útmutató videóját: <https://www.youtube.com/watch?v=vQ5ZWv-2M-w>, továbbá a *Külhoniak választási regisztrációja* című, YouTube-ra feltöltött útmutató videóját: <https://youtu.be/SBPGRiRww4I>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 30. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Nemzeti Választási Irodának a külképviseleti szavazáshoz is készült útmutató videó: <https://youtu.be/X68FclKKFgM>, noha az összesen egyperces videó számos más kérelemtípussal együtt ismerteti a külképviseleti szavazás lehetőségét és a kérelmezés határidejét.

⁴¹ Molnár Zoltán: Orbán Viktor levelet küld a határon túliaknak, *24.hu*, 2017. december 26., <https://24.hu/kozelet/2017/12/26/orban-viktor-levelet-kuld-a-hataron-tuliaknak/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 30.

⁴² Lásd <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvkv.html>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 30.

⁴³ <http://www.valasztas.hu/levelsavazas-jegyzokonyv>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 30.

⁴⁴ Itt ismételtén utalunk arra, hogy a külképviseleteken leadott szavazatokat a választópolgár lakóhelye szerinti szavazókör szavazatai közé keverik be, így hiteles statisztikai adatok e tekintetben nem állnak és nem is állhatnak rendelkezésre a szavazás titkosságának megőrzése érdekében, mindazonáltal egyéb – egyes esetekben közvetett – bizonyítékok alátámasztják az állítást. Lásd *A TASZ 2014-es választási jelentése*, 16. o.; Zsilák Szilvia: Ha a londoni magyarokon múlik, a Fidesz-KDNP be sem jut a parlamentbe, *index.hu*, 2018. április 11., https://index.hu/belfold/2018/04/11/londonbol_uzenik_rajtuk_nem_mulott_a_ketharmad_ha_toluk_fugg_a_fidesz_be_se_jut_a_parlamentbe/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.; Bitá Dániel: Megdöbbentő, hogy milyen kevesen múltak a Fidesz kétharmada, *24.hu*, 2018. április 16., <https://24.hu/kozelet/2018/04/16/megdobbento-hogy-milyen-kevesen-mulott-a-fidesz-ketharmada/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28. Utóbbi írás kitér arra a megfigyelésre, hogy az átjelentkezéssel és a külképviseleteken szavazók szavazatait mindig a szavazatszámolás végén számolják össze, és hogy ezt követően számos szavazókörben csökkent jelentősen a Fidesz-KDNP jelöltjére leadott szavazatok aránya.

sokkal lassabb. Ez nyilvánvalóan nem választható el a már elemzett körülményektől és szabályozási környezettől.

Ugyan az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a korábban a levélszavazás kapcsán indult eljárásokban a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő egyetlen kérelmezőnek – köztük a TASZ ügyfeleinek – a kérelmét sem tartotta elfogadhatónak, a levélszavazást csupán diszkriminatív jelleggel biztosító szabályozás jogszerűségéről, az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhangjáról az EJEB érdemi döntésben mindeközéig nem döntött. *Res iudicata* hiányában tehát a TASZ fenntartja jogi álláspontját, amely szerint a diszkriminatív szabályozás továbbra is sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt diszkrimináció-tilalmat, hiszen lakóhely és – a választási eredmények tükrében – vélt politikai vélemény alapján diszkriminálja a választópolgárokat az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvében garantált, szabad választásokhoz való jog vonatkozásában.

e) A külképviseleti és a levélben szavazást érintő jogszabály-változások

1. A központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmek esetén (tehát mind a külképviseleti, mind a levélszavazás esetén) pozitív változás a Ve.-ben, hogy annak 2018. nyári, 2018. szeptember 1-jétől hatályos módosítása óta a jogszabály-módosítás után a kisebb elírások, adathibák ellenére – pl. „dr.” titulus hiánya a kérelmen, noha az a név részét képezi – is helyt kell adni a kérelemnek, ha egyébként a megadott személyes adatok alapján kétséget kizáróan megállapítható a személyazonosság [Ve. 93. § (2) bekezdés]. A változtatást a TASZ üdvözli: e módosítás összhangban van a TASZ 2014-es választási jelentésében megfogalmazott ajánlással.⁴⁵
2. A külképviseleti névjegyzékbe vételi kérelmet a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása következtében egy nappal korábban, a szavazást megelőző 9. napig kell benyújtani, illetve a kérelmen szereplő adatok módosítására is a ma-

gyarországi szavazás megkezdése előtti 9. napig van lehetőség [Ve. 259. § (2) bekezdés és Ve. 261. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor az eddigiekkel ellentétben a kérelmezés és a kérelem törlésének, visszavonásának határideje a továbbiakban nem lesz azonos, hanem a külképviseleti névjegyzék-ből való törlést később, még a szavazást megelőző 4. napig lehet kérelmezni [Ve. 261. § (2) bekezdés]. Ez üdvözlendő változás: egy meghíúsult külföldi utazás esetében például a határidő későbbre tolása akár a választójog-gyakorlás el lehetetlenülését is megelőzheti.

f) A szavazás napján történt események⁴⁶

A londoni külképviseleten a szavazás lebonyolítása során hasonló nehézségekkel szembesültek az érintettek, mint a Magyarország területén, átjelentkezéssel szavazás során - vélhetően a megfelelő választási infrastruktúra hiánya okán a szavazás elhúzódott, a választópolgárok hosszú sorbanállásra kényszerültek. Ezen hiányosságok (valamint a hiányos szabályozás) miatt többen nem tudtak élni az aktív választójogukkal. Álláspontunk szerint a szavazás idő előtti lezárása rosszhiszeműen történt.

A külképviseleti választási irodák igen eltérő választási részvételre, ügyteherre kellett számítsanak. Az összes külképviseleti választási iroda közül messze a londoni külképviseleten való szavazásra regisztráltak a legnagyobb számban, 9707-en; közülük pedig 8248-an meg is jelentek.⁴⁷ Ez jelentős emelkedést jelent a 2014-es adatokhoz képest: akkor 5.371-en⁴⁸ akartak Londonban szavazni az országgyűlési képviselők általános választásán.

A Londonban külképviseleti névjegyzékbe vételüket késő választópolgárok száma tehát a budapesti Bocskai úti, átjelentkezéssel szavazók számára kijelölt szavazókörokbén átjelentkezőként szavazókkal azonos nagyságrendet jelent,⁴⁹ ami a külképviselet számára rendelkezésre álló infrastruktúrához képest minden bizonnyal többlet-infrastruktúrát igényel. Az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása előtt az NVI azt a tájékoztatást adta, hogy a szavazás zökke-

⁴⁵ A TASZ 2014-es választási jelentése, 50. o., 3. pont.

⁴⁶ A levélben szavazás szempontjából a szavazás napja nem bír különösebb jelentőséggel, így ezen alcím alatt kizárólag a külképviseleti szavazással foglalkozunk. A külképviseleti szavazáshoz nem kapcsolódó, a szavazás napjához kötődő események értékelését a szavazásra összpontosító VIII. fejezet tárgyalja.

⁴⁷ Lásd http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok?p_p_id=kuvieredmenyek_WAR_nvinnrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2#_kuvieredmenyek_WAR_nvinnrportlet_nvi-nvr-kuvieredmenyek-title. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

⁴⁸ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, 5. oldal, http://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/nvi_ogy2014_beszamolo.pdf/ab0019eb-0f6a-4a71-bdda-6ba1e9bde943. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.

⁴⁹ (Szerző nélkül): Akár este 10-ig is tarthat a szavazás a budapesti Bocskai úton, *mno.hu*, 2018. április 8., <https://mno.hu/belfold/akar-este-10-ig-is-tarthat-a-szavazas-a-budapesti-bocskai-uton-2458800>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.

nőmentes lebonyolítása érdekében egy külön épületet béreltek Londonban.⁵⁰ Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása esetében azonban ilyen lépésről nincs információnk. A szavazás azonban jelentősen elhúzódott, 19 órakor (helyi idő szerint 18 órakor) még nem tudták azt lezárni. Szintén aggályos, hogy többen a külképviselet kapuja és a sor mellett álltak, őket pedig nem engedték szavazni arra hivatkozva, hogy nem a sorban álltak – a sor lezárása előtt pedig nincs tudomásunk róla, hogy bármilyen figyelmeztetés elhangzott volna.⁵¹ Tekintettel arra, hogy a szavazóhelyiség előtt többórás, rossz időjárási viszonyok közepette történő sorban állásra volt szükség a választójog gyakorlása érdekében, a nyilvánvalóan szavazás céljával jelenlévők körében a sor lezárását megelőző figyelmeztetés elmaradása akkor is aggályos, ha nem ütközik egyetlen kifejezett eljárási szabályba sem.

A hatályos szabályozás hiányosságai miatt nem elvárható magatartás tanúsítására kényszerítették a választópolgárokat: arra, hogy akár órákon keresztül a sorból el nem mozdulva, tájékoztatás híján várakozzanak. A jóhiszeműség hiánya tehát abban áll, hogy a sortól akár csak néhány percre (vagy akár másodpercre) eltávolodó választópolgárokat nem figyelmeztették arra, hogy ezen magatartás tanúsítása következtében nem fogják őket engedni leadni a szavazatukat, ha nem állnak vissza nyomban a sorba, így pedig ellehetetlenült választójog-gyakorlásuk. Álláspontunk szerint a szavazás ekként történő lebonyolítása sértette a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét [Ve. 2. § (1) bekezdés d) pontja].

A TASZ az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásáról szóló jelentésében még azt a megállapítást tette, hogy a *„Csupán néhány külképviseleti szavazóhelyiség tartott nyitva a szavazás idejét meghaladóan, hogy a szavazás idején sorbanállók még leadhassák szavazatukat – a szavazás idejének vége és tényleges lezárása között e szavazóhelyiségek egyikében sem telt el több, mint 10 perc. Ez alapján arra következtettünk, hogy a külképviseleti szavazóhelyiségek kapacitása elégséges volt (...)”*⁵² Ezen állítás két szempontból sem tekinthető időtállóknak az idején tapasztalatok tükrében: egyrészt a londonin kívül egyetlen külképviseletnek sem volt szükséges meghosszabbítva nyitva tartania, másrészt viszont az idején tapasztalatok alapján a londoni külképviselet kapacitása elégtelen volt a választás

tás problémamentes lebonyolításához.

g) A levélben szavazással kapcsolatos újabb anomáliák

1. A levélben szavazáshoz kapcsolódó, korábbi jogi aggályok az idején választáson újjal egészültek ki. A TASZ választási forrádrótjához beérkező kérdések, panaszok is megerősítik azt a köztudomású tény, hogy főként Nyugat-Európában és az amerikai földrészen sok választópolgár egyáltalán nem, vagy nagyon késve (a joggyakorlást ellehetetlenítő időpontban) kapta meg a szavazási levélcsomagot.⁵³ A tömeges jogsértés miatt panaszbeadvánnyal fordultunk az Alapvető Jogok Biztosához.⁵⁴ Az ombudsman felvetéseinkre, javaslatainkra nem reagált érdemben, a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosításának vonatkozó részére mint megoldásra hivatkozva. Ez a módosítás a korábban hatályos állapothoz képest 10 nappal korábbra hozza a levélben szavazók névjegyzékbe való felvételre irányuló kérelem benyújtásának véghatáridejét. E módosítást a TASZ is üdvözli, hiszen az a kézbesítésre rendelkezésre álló időt megnövelheti, s így több esetben megoldást nyújthat a tapasztalt problémára (mivel csökken a késedelmes kézbesítés esélye). Azonban további, a joggyakorlás biztosítását elősegítő intézkedéseket látunk szükségesnek, ahogy azt ombudsmannak címzett beadványunkban is írtuk. A hatályos szabályok szerint a Ve. módosítását követően is egyszerű postai küldemény, levél útján történik a kézbesítés. Ehhez képest alternatív kézbesítési módokat javasoltunk: pl. futárszolgálat, vagy diplomáciai poggyászként szállítás a külképviseletekre, majd onnan helyben történő kézbesítés a közvetlenül nemzetközi kézbesítés helyett. További előrelépést jelent ugyanakkor a garanciák terén, hogy a 2018. nyári Ve.-módosítás nyomán a levélben szavazók postai úton eljuttathatják a külképviseletre a szavazási levélcsomagot, nem csak személyesen [Ve. 279. § (1) bekezdés b) pont bb) alpont].

Az ombudsmannak címzett beadványunkban kifejtet-

⁵⁰ VZ: Külföldi szavazás: London az élen, *mno.hu*, 2014. március 22., <https://mno.hu/belfold/kulfoldi-szavazas-london-az-elen-1217278>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

⁵¹ Unyatyinszki György: Rácsukták a várakozó londoni magyarokra a kaput, *mno.hu*, 2018. április 8., <https://mno.hu/belfold/racsuktak-a-varakozo-londoni-magyarokra-a-kaput-2458820>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 14.

⁵² A TASZ 2014-es választási jelentése, 17. o.

⁵³ Rugli Tamás: Sok külföldön élő marad le a választásról, halottak viszont kapnak szavazólapot, *24.hu*, 2018. április 6., <https://24.hu/belfold/2018/04/06/sok-kulfoldon-elo-marad-le-a-valasztasrol-halottak-viszont-kapnak-szavazolapot/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.

⁵⁴ Lásd https://m.blog.hu/at/ataszjelenti/file/beadva_ny_leve_lsavazasa_s_ombudsman.pdf. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

tük, hogy az NVI eljárása miatt sérült

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiság követelménye,
- az állam elmulaszt eleget tenni az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt objektív intézményvédelmi kötelezettségének, továbbá sérült
- az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése szerinti aktív választójog,
- valamint az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Véleményünk szerint a levélben szavazás során az NVI magatartása indokolatlan hátrányos megkülönböztetéshez vezetett, mivel a szerv nem tett elégséges lépéseket annak érdekében, hogy a levélcsomagot a Magyarországtól távolabb eső országokba, régiókba olyan módszerrel juttassa el, ami kompenzálja mind a késve megkezdett postázás, mind a nagyobb távolság okozta idővesztést és ezzel olyan helyzetbe hozza az eltérő területeken élő választópolgárokat, hogy azok azonos feltételek mellett adhassák le szavazataikat. Ez a mulasztás politikai véleményen alapú hátrányos megkülönböztetéshez vezetett, mivel a Nyugat-Európában élő választópolgárok körében a jelenlegi kormánypártok népszerűsége jelentősen alacsonyabb, mint a Magyarországgal szomszédos országokban élő választópolgárok körében (l. fentebb), ahonnan viszont nincs tudomásunk a levélcsomagokkal kapcsolatos anomáliákról, késésekről, a postázás elmaradásáról. Közömbös, hogy az állami szervezetben volt-e cél vagy szándék arra vonatkozóan, hogy a jogsérelmet előidézze: a hátrány, hogy egy alapjog gyakorlása (és szerzett jog sérelme) bekövetkezett, önmagában értékelendő, ennek megelőzésében az állami szerveket objektív felelősség terheli.

2. Kifejezetten rontotta a levélszavazási eljárás garanciáit a Ve. 2018. szeptember 1-jétől hatályos módosítása. Az e napon illetve azt követően tartott választásokon a levélszavazatok bármilyen – tehát nem csak erre a célra rendszeresített, biztonsági elemet tartalmazó, hivatalos – borítékban meg lehet majd küldeni az NVI részére [Ve. 278. § (4) bek. b) pont]. A jogszabály-módosítás előzménye, hogy a választási szervek az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán 4.360 levélszavazatot érvénytelennek találtak, mivel azokat részben nem a hivatalos választóborítékban küldték meg az NVI részére, részben pedig sérült volt a borítékok biztonsági eleme, amely azt jelzi, ha a borítékot annak beérkezése előtt felnyitották. Az NVI álláspontja szerint ezen körülmények nem garantálták, hogy a szóban forgó borítékokban lévő szavazólapok érintetlenek. Ezért azokat nem fogadták el érvényes szavazatnak. A Ve. 289. § (3) bek. a)

pontja alapján ugyanis érvénytelen a szavazási irat, ha a választóboríték nincs lezárva.

Az NVI szavazatszámolása alapján az NVB 825/2018. (IV.18.) számú határozatával megállapította a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazása eredményét oly módon, hogy a vitatott státuszú levélszavazatokat a végeredmény szempontjából nem vette figyelembe. Ezt követően a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség a Kúrián kérte az NVB határozatának felülvizsgálatát, mivel azt vélelmezte, hogy ezen levélszavazatok túlnyomó többsége is a Fidesz-KDNP listáját támogatta volna (nem alaptalanul, hiszen semmi okunk feltételezni, hogy az érintett szavazatok a többi levélszavazattól eltérő arányban támogatták volna a kormánypártokat).

A kérelmező érvelésének lényege az volt, hogy a Ve. 289. § (3) bekezdése, mely a szavazási irat érvénytelenségének eseteit sorolja fel, nem tartalmazza a fenti két esetet. A Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. számú végzésében elutasította a felülvizsgálati kérelmet. Indokolásában előadta, hogy *“a biztonsági csík tanúsága szerint korábban felbontott választóboríték – az esetleges visszazárástól függetlenül – nyitott borítéknak minősül tekintettel arra, hogy a választóboríték első kezű megnyitására – a jogszabály felhatalmazása alapján – garanciális okokból az NVI jogosult.”* Továbbá a Kúria *“a Ve. által nevesített >>nem lezárt boríték<< fogalmába beletartozónak tekinti mind a sérült, mind a sérülés hiányát nem igazoló síma borítékot”*.

A Fidesz-Magyar Polgári Szövetség a Kúria döntésével szemben az Alkotmánybírósághoz fordult, azonban az az alkotmányjogi panaszt IV/758/2018. számú végzésében visszautasította, mivel a beadvány ténykérdést érintett, mégpedig azt, hogy az érintett szavazatok érvényesek-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság egyebekben arra a megállapításra jutott, hogy a Kúria *contra legem* járt el, amikor új, a jogszabály-szövegben egzaktul nem rögzített érvénytelenségi okok mentén nyilvánította érvénytelennek az érintett levélszavazatokat. Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy a Kúria szerinte a jogvita elbírálásához szükségtelen eljárási cselekményt is végzett, amikor megkereste az NVI-t azzal a kérdéssel, hogy a vitatott érvényességű szavazatok érvényesnek nyilvánítása és valamennyi szavazatnak a Fidesz-KDNP listájára való elszámolás esetén bekövetkezne-e változás a mandátumok számában. A megkeresésről azonban a Kúria végzésében nem esik szó, és azt a látszatot kelti, hogy a Kúria nézőpontjából az esetleges mandátumváltozásnak jelentősége volt a jogvita elbírálása során.

A későbbiekben a miniszterelnök és annak sajtófőnöke (a miniszterelnök álláspontját ismertetve) támad-

ta a Kúriát a döntés miatt,⁵⁵ amikor úgy fogalmazott: „Úgy gondolom, hogy a Kúria ezzel a döntésével elvett egy mandátumot a választóinktól. A Kúria egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba. Az Alkotmánybíróság végzését áttanulmányozva nyilvánvaló: a Kúria intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához.” E kijelentés jelentőségére az alábbiakban, a választások jogszerűségébe, tisztaságába vetett közbizalomról szóló X. fejezet c) pontjában még kitérünk.

A fenti eseménysor vezetett el a Ve. fentiek szerinti módosításához, amely a Kúria álláspontjával szembe helyezkedve a Kúria jogértelmezéséből fakadó garanciákat kodifikáció útján lerombolta.

Ajánlások

1. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely megszünteti a jogellenes megkülönböztetést a magyarországi lakcímmel rendelkező és a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok között a szavazat leadásának módja tekintetében.
2. A jogalkotó tárja fel a választópolgárok egyenlő részvételi esélyeit biztosító, ugyanakkor a levélszavazásnál biztonságosabb, Magyarország területén kívülről történő részvételt biztosító szavazási módokat, és cserélje ezek valamelyikére a levélszavazást.
3. A jogalkotó vezessen be a szavazási levélcsoomagok címzetthez való megérkezését nagyobb hatékonysággal és eséllyel biztosító, alternatív kézbesítési módot vagy módokat.
4. A jogalkotó szabályozza teljeskörűen a szavazatszámoló bizottság feladatait arra az esetre, ha a szavazóhelyiségnél a választópolgárok száma miatt sorbanállás alakul ki. Kötelezze arra a szavazatszámoló bizottság azon tagját, aki a szavazás lezárásakor még sorban állók mögött a sort lezárja, hogy észszerű időben és jól hallható módon előre figyelmeztesse a környéken lévőket, hogy miután ő beállt a sorba, más már nem állhat mögé, és a sorból később távozók már nem térhetnek vissza leadni a szavazatukat.
5. A Külügyminisztérium jelöljön ki további külképviseleteket vagy azokon kívüli helyszíneket a külképviseleti szavazásra az alábbi országokban, tekintettel azok kiterjedésére és az ott élő, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok számára: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Franciaország, Kanada.
6. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, hogy a levélszavazás során kizárólag a hivatalos borítékot lehessen továbbra is használni, mivel a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosításának vonatkozó - könnyítő - rendelkezése alkalmas a választások tisztaságának aláásására.
7. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, amely kizárja, hogy a kitöltött szavazólapot tartalmazó szavazási levélcsoomagok bármely más személyek, szervezetek továbbíthassák, mint a szavazólapokat kitöltő választópolgárok maguk, a lehetséges visszaélések elkerülése érdekében.
8. A jogalkotó szüntesse meg a szavazóhelyiséghez szállítás általános, túlterjeszkedő tilalmát, ne korlátozza a választópolgárok részvételében az esélyegyenlőség érvényre juttatását szolgáló állampolgári önszerveződő kezdeményezéseket, melyek magánszemélyek közötti segítségnyújtásban nyilvánulnak meg.

⁵⁵ Német Tamás: Elmagyarázta a Kúria elnöke a levélszavazatos döntésüket, *index.hu*, 2018. május 7., https://index.hu/belfold/2018/05/07/darak_peter_kuria_orban_levelszavazatok/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28. Lásd továbbá: (Szerző nélkül): Orbán sajtófőnöke panaszkodik: elvettek egy mandátumot a Fidesztől, *hvg.hu*, 2018. május 5., http://hvg.hu/itthon/20180505_Orban_sajtofonoke_panaszkodik_elvettek_egy_mandatumot_a_Fidesztol. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.

III. NEMZETISÉGI LISTÁS SZAVAZÁS

a) A nemzetiségi listák nyilvántartásba vétele és a nemzetiségi szavazóként történő névjegyzékbe vétel

A nemzetiségi választópolgárok választójogára vonatkozó hatályos szabályozás alkalmatlan a hatékony országgyűlési képviselőt biztosítására a nemzetiségi közösségek számára. Az országgyűlési nemzetiségi képviselőt bármiféle rendeltetéssel összeegyeztethetetlen, hogy egyes nemzetiségi közösségeknek matematikai esélye sincs arra, hogy nem szószólói, hanem képviselői minőségben képviseltesék magukat az Országgyűlésben.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során mind a tizenhárom, Magyarországon elismert nemzetiség (l. a Njtv. 1. melléklete) a bejelentette nemzetiségi listáját.⁵⁶ A magyar választópolgárok az alábbiakban feltüntetettek szerint kérték nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vételüket az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal.⁵⁷ Összehasonlításképpen, a KSH által 2011-ben elvégzett népszámlálás adatai szerint⁵⁸ az egyes nemzetiségekhez tartozók létszámát is feltüntettük a táblázatban. A táblázatban piros színnel szedve szerepelnek azon nemzetiségek sorai, amelyeknek létszámuk alapján matematikailag sem volt esélyük arra, hogy képviselői mandátumot szerezzen a listájuk. A KSH adatai vonatkozásában szükséges figyelembe venni, hogy az valamennyi, az adott nemzetiséghez tartozó személyt figyelembe vesz, nem csupán a választójoggal rendelkezőket.

Nemzetiség neve	Nemzetiséghez tartozók létszáma	Nemzetiségi választópolgárok létszáma (2018. április 8-ai időállapot)
Bolgár	1.719	158
Görög	1.888	239
Horvát	11.046	2.278
Lengyel	2.526	264
Német	64.213	33.168
Örmény	1.723	268
Roma	156.094	18.497
Román	12.231	798
Ruszin	1.631	898
Szerb	3.871	427
Szlovák	13.037	1.645
Szlovén	1.109	252
Ukrán	2.028	556

A fenti adatok erős indikátorai voltak a nemzetiségi listás szavazás lehetséges kimenetelének. A nemzetiségek túlnyomó többségéről már jóval a választás előtt tudni lehetett, hogy nem lesz nemzetiségi listáról bejutott képviselője az Országgyűlésben (l. ezen fejezet *“A szavazás eredménye”* alcímét). Ez annak ellenére is így volt, hogy a nemzetiségi listák a lista első mandátumát kedvezményes számítási mód alapján szerezhették meg a Vjt. 16. § d) pontja alapján. Ennek indoka az, hogy a kedvezményes számítási mód az érvényesen leadott szavazatok számához igazodik, amely számnak azonban életszerűtlenül alacsonynak kellene lennie ahhoz, hogy a néhány ezer fős nemzetiségi közösségek mandátumszerzését eredményezzék.

Az eleve alacsony létszámú nemzetiségek súlya az országgyűlési választások során három ponton csökken még tovább. Először is, értelemszerűen a közösségek nem minden tagja rendelkezik választójoggal, hiszen a népszámlálási adatok magukban foglalják a kiskorú vagy más okból nem választójogosult nemzetiségi állampolgárokat is. Másodszor, akik a nemzetiségi állampolgárok közül rendelkeznek is választójoggal, azok sem biztos, hogy regisztrálnak nemzetiségi választópolgárként az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal. Ennek oka lehet a választópolgári aktivizálás ill. mozgósítás hiánya is, hiszen a politikai részvétel tekintetében hátrányos helyzetű választópolgároktól nem feltétlenül várható el, hogy más választópolgárokhoz képest még kifejezett többletterhet vállaljanak a részvétel érdekében. Ugyanakkor a nemzetiségi regisztráció alacsony szintje egy-egy nemzetiségen belül nem csak a mozgósító erő esetleges hiányának tudható be, hanem oka lehet az is, hogy nemzetiségi választópolgárok kisebb vagy nagyobb hányada tudatos, tájékozott döntés eredményeképp pártlistára akarja leadni szavazatát, és erről a jogosultságról nem kívánn lemondani pusztán azért, hogy – a fentiek fényében amúgy is nagy eséllyel szavazatuk érvényesülésének teljes elmaradása mellett – nemzetiségi listára szavazhasson az országgyűlési választásokon. Harmadszor, az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal regisztrált nemzetiségi választópolgárok közül sem mindenki vesz végül részt a szavazáson vagy ad le érvényes szavazatot. Mi több, számos nemzetiség esetében az összesített részvételi mutatók tekintetében életszerűtlenül alacsony, az adott nemzetiség vonatkozásában pedig életszerűtlenül magas részvételi arányt feltételezve lenne csak esély a mandátumszerzésre. A TASZ 2014-es választá-

⁵⁶ http://www.valasztas.hu/egy-jelolo-csoport-nemzetisegi-onkormanyzat-eredmenyei?p_p_id=ogyszervezetek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&ogyszervezetek_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

⁵⁷ <http://www.valasztas.hu/valasztopolgarok-szama>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

⁵⁸ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 23.

si jelentése már rávilágított arra, hogy a nemzetiségek jelentős részének Magyarország jelenlegi demográfiai adottságai mellett nincs lehetősége a kedvezményes mandátum megszerzésére sem. A korábbi társadalomtudományi eredmények arra utaltak, hogy kizárólag a roma kisebbségnek lenne tényleges lehetősége kedvezményes mandátum szerzésére, és erre is csak szélsőségesen intenzív mozgósítás illetve magas választási részvétel mellett.⁵⁹ Az idei választási eredmények azonban azt mutatják, hogy a kedvezményes mandátumszerzés valamennyi feltétele a német nemzetiség esetében is teljesülhet (nemzetiséghez tartozók létszáma, közülük a magukat nemzetiségi névjegyzékbe vétetők száma, a mozgósítás lehetséges intenzitása, az érvényes szavazatot leadók száma) – az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán pedig kizárólag a német nemzetiség esetében teljesült.

b) A szavazás napja és az azt megelőző napok témához kapcsolódó eseményei

Tömegesen fordult elő, hogy választópolgárok tudtak és akaratuk ellenére valamely nemzetiség tagjaként szerepeltek a központi névjegyzékben az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal. Erre általában csak a központi névjegyzékkel kapcsolatos módosítási kérelmek benyújtási határidejének lejártával derült fény, sok esetben egyenesen a szavazólapok átvételekor. A jogszabályi környezet pedig nem teremtett lehetőséget az érintett választópolgároknak arra, hogy a helyzettel szembesülve a szavazás napján nemzetiségi választópolgárként való névjegyzékbe vételük törlését kérjék az aznapi országgyűlési választásra kiterjedő hatállyal. Ez az aktív választójog súlyos sérelmét eredményezte, mivel megakadályozta, hogy a választópolgár akaratával egyező módon, azaz valamely pártlistára adja le szavazatát. Csak a TASZ-hoz közel harminc választópolgár ezzel a problémával. A szabályozás súlyos, a választás tisztaságát veszélyeztető aggályokat vet fel.

A fentiekben leírt helyzetek előidézésében felvetődik ugyanakkor a harmadik szereplők – vagyis a választópolgároktól és választási szervektől különböző alanyok – felelőssége is. Voltak olyanok választópolgárok, akiknek bár kapcsolatuk van egyes nemzetiségi intézményekkel, szervezetekkel, de – legalábbis csak beszámolójuk szerint – nem kérték a regisztrációjukat, mégis bekerültek a nemzetiségi választói névjegyzékbe.

Az alábbiakban azon különböző eseteket vesszük sorra, amelyek a választópolgár tudomása illetve akarata ellenére történő, nemzetiségi névjegyzékbe vételéhez vezettek.

1. Harmadik szereplő túlterjeszkedik a választópolgár kifejezett akaratán. A nemzetiségi önkormányzatok, nemzetiségi oktatási intézmények rendelkeznek, rendelkezhetnek a nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételhez szükséges személyes adatokkal, a nyilvánosan elérhető, a benyújtáshoz személyazonosítást nem igénylő online űrlapok birtokában maguk is regisztrálhatták a választókat nemzetiségi választópolgárként. Életszerűnek tekinthető, hogy ezen intézményeknek – más, a választásoktól eltérő okokból – rendelkezésükre állnak a választópolgárok ezen adatai (pl. iskoláztatás, adománygyűjtés, kapcsolattartás stb.). Nem zárható ki az sem, hogy akár jóhiszeműen eljárva, akár visszaélészerűen maguk végzik el a választópolgárok regisztrációját anélkül, hogy az adott választópolgárnak erről tudomása lenne. Az is elképzelhető, hogy a nemzetiségi élet színtereitől szolgáló, a közösség életét meghatározó intézmények a nemzetiségi önkormányzati választójogosultság biztosításában kívántak segíteni a választópolgároknak, vagy utóbbiak csupán ebben kértek segítséget. A segítséget kínáló intézmény azonban a választópolgárok akaratára ellenére, szándékukon túlterjeszkedve az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal kérte az érintettek nemzetiségi névjegyzékbe vételét, vagy pedig erre irányuló tanácsot adott a jogkövetkezményekről – a pártlistára leadható szavazat elvesztéséről – való megfelelő tájékoztatás nélkül. Az sem zárható ki, hogy a nemzetiségi intézmény a nemzetiségi önkormányzati választásokra történő regisztrációban segítséget nyújtott az adott választópolgárnak, és eközben jóhiszeműen (tévedésből) az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal is nyilvántartásba vetette őt. Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a választópolgárok – lent tárgyalt – tájékoztatatlansága és a nemzetiségi intézmények jóhiszemű segítőkészsége együttesen járult hozzá a nem kívánt eredményhez, amennyiben az intézmény nem feltételezte, hogy a választópolgár nincs tisztában a választási rendszer és eljárás vonatkozó részleteivel, így a kérelem-nyomtatvány kitöltésére biztatta, de annak tájékozott kitöltéséhez nem nyújtott elégséges tájékoztatást.

Álláspontunk szerint az egyes nemzetiségi intézmények – az intézmény sajátosságaiból fakadó korlátok között, különös tekintettel az oktatási intézményekre – teljesen jogszerűen népszerűsíthetik a nemzetiségi listás szavazást, ösztönözhetik a velük kapcsolatban állókat a regisztrációra és a nemzetiségi lista támogatására, és a kérelem kitöltésében is segíthetik a nemzetiségi választópolgárokat (személyes tanácsadással, útmutatókkal). Ugyanakkor annak, hogy magát a kérelmet ténylegesen a választópolgár nyújtsa be, garanciális jelentősége van, a nemzetiségi intézmények

⁵⁹ A TASZ 2014-es választási jelentése, 20. o.

semmilyen körülmények között nem rendelkezhetnek egyoldalúan a választópolgár adataival. Minden ezzel ellentétes magatartás sérti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás Ve.-ben is lefektetett alapelvét, és egyben a választópolgár információs önrendelkezési jogát, hiszen visszaél a választópolgár személyes adataival.

2. A választópolgárok tudatos megtévesztése, félrevezetése sem zárható ki. Az egyes nemzetiségekhez nem köthető harmadik szereplők voltak azok, - ebben az esetben kifejezetten visszaélésszerűen, az aktív választójog sérelmének célzatos előidézésével - akik a választópolgár szükséges adatainak birtokában őt nemzetiségi névjegyzékbe vetették a választási irodákkal. Mivel a visszaélést elkövető célja egy választópolgár aktív választójoga sérelmének célzatos előidézése, mindenképpen ez számít a legsúlyosabb megítélésű visszaélésnek. Ugyanakkor a választópolgár joggyakorlása szempontjából az azt ellehetetlenítő magatartás indítéka irreleváns. Következésképpen a hasonló esetek megelőzése során nem lehet elégséges a rosszhiszemű visszaélések megtorlására és az azoktól való elrettentésre összpontosító büntetőjogi szemlélet; a megelőzésben a tévedések illetve a jóhiszemű de jogellenes magatartások megakadályozása is elsődleges kell legyen.

3. Tájékozatlan joggyakorlásból eredő nyilvántartásba vétel. A nemzetiségi választói névjegyzékbe való felvételre irányuló kérelem-nyomtatvány az átlagos választópolgár szemével nézve kevésbé logikus és átlátható felépítésű: szerkezete nem a választópolgár céljainak elérését segíti; a nyomtatvány ehelyett – a magyarországi közigazgatásban korántsem példátlan gyakorlatot követve – elsősorban a vonatkozó jogszabály-szöveget tükrözi felépítésében és nyelvezetében egyaránt. Tartalma az átlagos választópolgár számára rendkívül nehezen értelmezhető jogi szakszöveg. A nyomtatvány szövegéből semmilyen módon nem tűnik ki, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra kiterjedő hatálya sikeres kérelmezés esetén a pártlistára való szavazási jogosultság elvesztésével mint jogkövetkezménnyel jár. Ezért az űrlap értelmezése során a választópolgárok könnyen félrevezethetők, vagy egyszerűen csak további segítség illetve a választási anyagi- és eljárásjog laikusától – az állampolgári ismeretek terjesztésében az állam

által jelenleg vállalt elenyésző szerepe fényében különösen – nem elvárható részletes ismeretének hiányában könnyen félreértik a kérelem célját, következményeit. Nem zárható ki, hogy sokan félreértésből jelölték be az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal történő névjegyzékbe vételi kérelmet, akár sajátkezűleg, ám valós szándékukkal ellentétesen, amikor korábban nemzetiségi önkormányzati választásokra regisztráltak.

A TASZ-hoz forduló választópolgárokat akarattuk illetve tudomásuk ellenére változatos nemzetiségek tagjaiként vették nyilvántartásba.⁶⁰ Így tehát kizárhatjuk azt a lehetőséget, hogy egy kifejezett nemzetiséghez kapcsolódnak a visszaélések. Az érintettek közül egyesek valóban az adott nemzetiséghez tartozónak vallják magukat, akár kapcsolatban is állnak a nemzetiségi intézményrendszerrel, de pártlistára akartak szavazni, míg mások semmilyen kapcsolatot nem ápolnak vagy ápoltak az adott nemzetiséggel és intézményrendszerével, ahhoz tartozónak nem vallják magukat, ezért értelemszerűen a nemzetiségi listát sem akarták szavazatukkal támogatni.

A hozzánk fordulókat kifogásmintával segítettük, amelyek segítségével a választási eljárásban rendelkezésre álló kifogást emelhették az őket ért jogsértés miatt. A kifogásokat azonban az illetékes választási bizottságok elutasították, mivel a választási bizottságok vizsgálatukat csupán arra korlátozták, hogy a kifogást tevő adataival határidőben és megfelelő tartalmú kérelmet nyújtott-e be, amely valóban az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe vételre irányult-e.⁶¹ E feltételek természetesen minden érintett esetében teljesültek – hiszen éppen ez okozta az őket érő jogsértést, amelynek körülményeit a választási bizottságok nem tisztázták. A visszaélések illetve téves regisztrációk ténybeli körülményeinek kirajzolása ugyanakkor valamelyest segítene az okok tisztázásában. (Pl. kevés vagy sok idővel a határidő előtt érkezett be a kérelem? Ha jelentősen korábban, még a nemzetiségi önkormányzati képviselők a 2014. évi általános választása előtt, az inkább az egyéni választópolgári tévedés vagy a nemzetiségi szervezetrendszerhez köthető harmadik felek nem megfelelő közbenjárására utalhat. Míg ha csupán a szavazás napja előtt, a határidő közeledtével érkezett be a kérelem, az inkább a visz-

⁶⁰ Görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, ruszin, szlovák és ukrán nemzetiséghez tartozóként regisztrálták őket. Olyan, aki bolgár, görög, román, szerb vagy szlovén nemzetiséghez tartozóként került névjegyzékbe, nem keresett meg minket, de a szűk mintavétel miatt nem állíthatjuk, hogy a visszaélések illetve tévedések során ne lett volna példa erre is vagy az e nemzetiségek választópolgáraként történő, tévedésnek vagy visszaélésnek betudható regisztráció kevésbé lett volna jellemző.

⁶¹ Lásd például: Baranya Megye 02. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 64/2018. (04.14.) sz. OEVB határozata, Csongrád Megyei 1. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 43/2018. (04.14.) 1. OEVB határozat, Budapest 11. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 67/2018. (IV.14.) határozata, Budapest 16. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 63/2018. (IV. 14.) sz. OEVB határozata, Heves Megye 01. Számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 64/2018. (IV.14.) határozata, Pest Megye 02. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 46/02.OEVB/2018/IV.14. sz. határozata. Utóbbit az NVB 836/2018. sz. határozatával helyben hagyta.

szaeelés gyanúját vetheti föl stb.)

A hozzánk fordulókat emellett feljelentés-mintával is segítettük. Ennek segítségével az érintettek személyes adattal visszaélés és a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény gyanúja miatt tehettek feljelentést ismeretlen tettes ellen. A megtett feljelentések további sorsáról egyelőre nincs információnk.

A Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása a fenti problémákra nem kínál megoldást. A visszaéléseket a jövőben sem lehetséges csupán a Ve. vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával kiszűrni, meggátolni – a nemzetiségi regisztrációval kapcsolatos visszaélések áldozatául esett választópolgároknak pedig továbbra sem lesz lehetőségük arra, hogy választójogukat akarataknak megfelelően gyakorolják. A Ve. a 2018. júliusi módosítása előtti állapotában sem rendezte megnyugtatóan a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmek benyújtási határidejét: a szavazást megelőző 2. napig lehetett kérni a törlést a nemzetiségi névjegyzékből az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal a Ve. 249. § (1) bekezdése szerint. A Ve. 2018. szeptember 1-től ezt tovább szűkíti a szavazást megelőző 4. napig szóló határidőre [Ve. 249. § (1) bekezdés], ami – a többi körülmény és szabályozás változatlansága mellett – további választópolgárokat zárhat el attól, hogy valós akarataknak megfelelően pártlistára adhassák le a voksukat, amennyiben tudtuk és akarataik nélkül kerültek be a nemzetiségi választói névjegyzékbe. Ez a politikai részvételi jogok súlyos sérelmét idézi elő, az aktív választójog valós akarataknak megfelelő gyakorlását lehetetleníti el, amennyiben a nemzetiségi választópolgárként való névjegyzékbe vételét az érintett olyan időpontban észleli, amikor már eltelt a határidő a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmek benyújtása tekintetében. (Természetesen "fordított" tényállás is elképzelhető, amikor az érintett nemzetiségi választópolgárként történő, az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú névjegyzékbe vételét akarata ellenére, tudomása nélkül törlik visszaélésszerű kérelmezés eredményeképp. Ennek azonban kisebb a valószínűsége, mivel a visszaélések ezen irányára sem a pártok, sem pedig a nemzetiségi jelölő szervezetek nem motiváltak.)

c) A szavazás eredménye

A nemzetiségi választópolgárként nyilvántartásba

vett választópolgárok szavazatai túlnyomó többségben egyáltalán nem hasznosultak,⁶² és az összes nemzetiségi listára leadott érvényes szavazatok együttesen is 1% alatt maradtak.⁶³ Az egyetlen kedvezményes kvótával szerzett mandátumot olyan nemzetiségi jelölt nyerte el, aki jogi értelemben objektív, egyértelmű és vállalt pártkötődésekkel bír, ami kérdésessé teszi, hogy az általa betöltött mandátum sajátos nemzetiségi képviseleti rendeltetését képes-e betölteni. A többi nemzetiségi lista rendkívül alacsony támogatottságot ért el, ami pedig kérdésessé teszi, hogy alkalmas-e bármilyen alkotmányos cél szolgálatára az országgyűlési nemzetiségi képviselet ezen hatályos nemzetiségi választási rendszer mellett. Az egyes nemzetiségekhez tartozó (és így potenciálisan magukat nemzetiségi választói névjegyzékbe vétető) választópolgárok rendkívül eltérő létszáma, és a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám megállapításának azonos módszerére vonatkozó szabályozás együttesen hátrányos megkülönböztetést eredményez: egyes választói csoportok tagjai éppen védett tulajdonságuk alapján kerülnek másoknál hátrányosabb helyzetbe anélkül, hogy e különbségtétel bármiféle legitim jogalkotói célt szolgálna.

A szavazás eredményeként egyetlen kedvezményes mandátumot osztottak ki. Így tehát mindössze egy megválasztott nemzetiségi országgyűlési képviselő, a német nemzetiségi lista vezetője, Ritter Imre került be az Országgyűlésbe. A nemzetiségi képviselők a nagyobbik kormánypárt (FIDESZ - Magyar Polgári Szövetség) tagja. Ritter Imre 2006-ban a Fidesz és a KDNP jelöltjeként lett tagja a budaörsi képviselő-testületnek, majd 2010-ben a Fidesz-KDNP budaörsi polgármester-jelöltje volt. Ritter már a választások előtt nyilvánosan kifejezte, hogy megválasztása esetén - a nemzetiségeket nem érintő kérdésekben - alapvetően a mindenkor kormány álláspontjához lesz lojális képviselői munkája során.⁶⁴

A fenti eredmény annyiban aggályos, hogy a pártpolitikuskénti képviselet és a nemzetiségikénti képviselői működés két teljesen eltérő rendeltetésű feladatkör, amely szerepek nem válthatják egymást aggálymentesen. A különböző képviseleti szerepek közötti váltás vagy azok együttes jelenléte aggályosságát más vonatkozásban a jogalkotó is elismeri, hiszen a Ve. 318. § (4) bekezdése garantálja, hogy csak olyan nemzetiségi jelöltet lehessen jelöltként névjegyzékbe venni, aki a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző

⁶² Lásd http://www.valasztas.hu/orszagoss-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinnvportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinnvportlet_tabId=tab2. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 17.

⁶³ Lásd <http://www.valasztas.hu/orszagoss-listak-eredmenye>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 17.

⁶⁴ Dull Szabolcs: Élesedik egy új választási szabály, ami Orbán kezére játszik, *index.hu*, 2018. március 27., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/27/a_nemet_nemzetiseg_egy_kepviselet_kuldheth_a_parlamentben_ritter_imre_nemzetisegi_mandatura/?token=109aa2e740c4b07ecd423e8a8c2026dd. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 17.

két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt jelölt más nemzetiség önkormányzatának választásán.

A mandátumszerzésből létszáma folytán nem eleve kizárt roma nemzetiség körében a nemzetiségi listás szavazás egyáltalán nem volt népszerű. Bár a roma polgárok alkotják a legnagyobb létszámú nemzetiségi közösséget, közülük a 2018. évi országgyűlési választás idejére csak 18.497-en vétették magukat nemzetiségi névjegyzékbe az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal, és ezen csoportból mindössze 5.703 szavazatot adtak le. Ez rendkívül messze van a mandátumot eredményező szavazatszámától - csakúgy, mint ahogy azt korábban, az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásán tapasztaltuk.

A német nemzetiségi listától különböző nemzetiségi listákra leadott szavazatok egyike sem hasznosult, mandátumot egyik sem eredményezett. Egyes nemzetiségek esetén (még a nemzetiségi listás mandátumra vonatkozó kedvezményes kvóta mellett is) matematikailag kizárt volt a mandátumszerzés az adott nemzetiség létszáma miatt, ahogy ezt az egyes nemzetiségek szavazóiként névjegyzékbe vett választópolgárok száma is előre jelezte (lásd erről feljebb). Rendkívül beszédes, hogy a nemzetiségi listákra összesen érvényesen leadott 37.532 szavazatból 26.477 szavazatot a német nemzetiség listája kapott - tehát a nemzetiségi listákra leadott szavazatok több mint 70%-át egyetlen nemzetiség listája kapta, míg a fennmaradó, kevesebb mint 30%-nyi érvényes szavazat a többi 12 nemzetiség listája között oszlott meg. A második legtöbb érvényes szavazatot - de nagyságrendekkel kevesebbet - a roma nemzetiségi lista kapta: 5.703-at. Az ezt követő nagyságrendi csoportba a horvát és a szlovák nemzetiségi lista tartozik: mindkettő 1.000 feletti, de 2.000 alatti érvényes szavazatszámot könyvelhetett el. Őket követi a néhány száz fős támogatottságú listák csoportja: a ruszin, a román, a szerb, az ukrán, és a lengyel nemzetiségek listái 200 feletti, de bőven 1.000 alatti érvényes szavazattal. A legkisebb támogatottságú nemzetiségi listák 100 érvényes szavazat fölött, de 200 alatt teljesítettek: az örmény, a görög és a bolgár nemzetiségek listája tartozik ide.⁶⁵ Összehasonlításképpen: még a legkisebb támogatottsággal bíró, országos listát állító párt (Európai Roma Keresztények Jobbtlétéért Demokratikus Párt) is több mint 1.000 érvényes szavazatot kapott, tehát a nemzetiségi listák többsége kevesebb érvényes szavazatot kapott, mint a legkisebb támogatottságú országos pártlista.⁶⁶

A fenti adatokból megalapozottan vonhatjuk le azt

a következtetést, hogy a nemzetiségi csoportok túlnyomó többségében a nemzetiségi listás szavazás a részvételi jogok egy kevésbé preferált formája: helyette vagy a szavazástól való távolmaradást, vagy pedig a pártlisták támogatását választják a magukat nemzetiséghez tartozónak valló választópolgárok. Ennek tükrében megfontolandó a nemzetiségi listás választás alapkonceptiójának és kereteinek jogalkotó általi újragondolása, mivel láthatóan éppen az érintettek körében érdektelenség övezi a jogintézményt. Az érdektelenség oka az is lehet, hogy az érintettek túlnyomó többsége tisztában van azzal, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nyomán a nemzetiségi listák támogatása nemhogy hatékony képviselőt, de feltehetően országgyűlési mandátumot sem eredményez számukra. A nemzetiségek, mint államalkotó tényezők intézményes országgyűlési képviselőjének megteremtése a politikai részvétel terén megnyilvánuló esélyegyenlőség előmozdítását szolgálja, szolgálhatja. Ez mindenképpen legitim célnak tekinthető a jogalkotó részéről, azonban a választási rendszer (különös tekintettel a mandátumkiosztás rendszerére) e célok elérésére alkalmatlan, és visszájára fordulva, a tizenhárom nemzetiség közül tizenegyet védett tulajdonságai mentén hátrányosan különböztet meg. Ez pedig már a hátrányosan érintett választói csoportokhoz tartozó egyének diszkriminációját, egyenlő bánásmódhoz való joguk sérelmét veti fel – így pedig a jogintézmény alkotmányos jellegét érintő kérdéseket indokol.

Szintén a szavazás napjához és a szavazás eredményének megállapításhoz releváns megállapítás, hogy a nemzetiségi listás szavazás komoly aggályokat vet fel a szavazás titkossága terén is. Ez elsősorban a kisebb szavazóköri körökben okozhat problémát, ahol a választópolgárok politikai preferenciája homogén és akár valamennyien egy adott párt listáját támogatják, a nemzetiségi listákra pedig extrém kevesen (1-1 fő) szavaznak. Ebben az esetben ugyanis - mivel a szavazatszámoló bizottság a szavazólapok átadásakor meggyőződik arról, hogy mely választópolgárok szerepelnek a nemzetiségi névjegyzékben - a nemzetiségi választópolgárok könnyen beazonosíthatóvá válnak utólag is, immáron nem csak mint nemzetiségi listára szavazók, hanem olyanok is, akik nem egy adott párt listáját támogatták.

Ajánlások

1. A jogalkotó zárja ki, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek párt tagjai lehessenek; a tilalom időbeli hatálya akár a párttagság megszű-

⁶⁵ http://www.valasztas.hu/orszag-os-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 17.

⁶⁶ <http://www.valasztas.hu/orszag-os-listak-eredmenye>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 17.

- nését követő meghatározott időre is terjedjen ki.
2. A fenti javaslat alternatívájaként a jogalkotó írja elő, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek tegyék közzé esetleges párttagságukat érintő információkat a fentiek szerinti időintervallum vonatkozásában, tehát ne zárja ki esetükben a párttagságot, de akár meghatározott időre visszamenőleg is kötelezze őket ennek nyilvánosságra hozatalára.
 3. A jogalkotó módosítsa a nemzetiségi választói névjegyzékbe vétellel kapcsolatos űrlap adat-tartalmát; ennek nyomán a Nemzeti Választási Iroda alakítsa át úgy az űrlapot, hogy abban a jelenleginél világosabban elkülönüljön a nemzetiségi önkormányzati választásokról és az országgyűlési választásokról szóló rész, és az ezekhez kapcsolódó választópolgári rendelkezések. A kérelem-űrlapon szerepeljen továbbá egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbevitel hatására a választópolgár pártlistára nem szavazhat az országgyűlési választásokon.
 4. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy a szavazás napján, az aznapi választásra kiterjedő hatállyal is lehessen kérni a nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vétel törlését a központi és a szavazóköri névjegyzékből, és az ezt kérelmező választópolgár megkaphassa a szavazóhelyiségben a pártlistákat tartalmazó szavazólapot. A jogalkotó garantálja, hogy a jelenleginél nagyobb, megfelelő számú tartalék szavazólap álljon rendelkezésre a szavazókörökben abból a célból, hogy az esetleges visszaélések áldozatai nemzetiségi listás szavazólap helyett pártlistás szavazólapot kaphassanak.
 5. A jogalkotó alakítsa át a nemzetiségi országgyűlési képviselőt és az azt létrehozó választási rendszert úgy, hogy az a nemzetiségi listák és a pártlisták közötti versenyt ne zárja ki.

IV. HÁTRÁNYOS HELYZETŰ VÁLASZTÓPOLGÁROK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN

A választójog egyenlősége megköveteli, hogy a különféle okokból hátrányos helyzetű választópolgároknak pusztán hátrányos helyzetüknél fogva más választópolgárokkal összehasonlításban ne legyen kevesebb esélye választójoguk gyakorlására. Ahogy négy évvel ezelőtt is írtuk, "[a]z egyenlő bánásmód a választójog gyakorlásának vonatkozásában nem merül ki a hátrányos helyzetű csoportok választási részvételének akadályozására vonatkozó tilalomban, hanem pozitív garanciákat követel a jogalkotó és a jogalkalmazók részéről az esélyegyenlőség biztosítására."⁶⁷

a) Kik a hátrányos helyzetű választópolgárok?

A választási eljárásban való részvétel szempontjából egyfelől hátrányos helyzetűnek minősülnek a egyes, fogyatékossgal élő választópolgárok. A Ve. szerint *fogyatékossgal élő választópolgár: [...] aki érzékszervi - így különösen látás-, hallás-, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.* [Ve. 3. § 1. pont]. Ez egyfelől némileg eltér ez a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (továbbiakban: CRPD vagy CRPD Egyezmény) által használt, nem az egyéni jellemzőkre hanem a társadalom feladataira összpontosító definíciótól, amely szerint *"[f]ogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását"* (CRPD 1. cikk).

Másfelől azonban a hátrányos helyzetű választópolgárok köre szélesebb a Ve. által meghatározott fogyatékossgal élő választópolgárok körénél. Így a hátrányos helyzetű választópolgárok csoportjába tartozik *"számos, magát nem fogyatékossgal élőként azonosító, és a fent meghatározott jogosultsági körbe nem tartozó választópolgár is, aki bármely más okból segítségre szorul a választási eljárás értelmezésében"*,⁶⁸ az abban való részvétel során. Ilyen lehet minden olyan választópolgár, aki nem, vagy csak nehezen érti a jogias megfogalmazásokat, az absztrakt folyamatokat vagy

a komplex eljárásokat; akinek a választási részvétel valamely, fogyatékossgként nem minősülő, ám kontrollján kívül álló ideiglenes vagy tartós hátrány vagy megkülönböztetett teherviselés akadályozza (pl. lábtörés, fogvartatás, vagy hozzátartozó ápolása, hajléktalanság). Ez a fejezet mindezen választópolgárok választójog-gyakorlásának feltételeit értékeli.

b) Gondnokoltak választójoga

A CRPD Egyezmény 29. cikke értelmében jogellenes a gondnokolt személyek választójogtól való megfosztása pusztán azon az alapon, hogy valamilyen fogyatékossgal élnek.⁶⁹ **A gondnokság jogintézménye arra hivatott, hogy a gondnokság alá vontak érdekeit védje. A választójogtól való megfosztás semmilyen értelemben nem védi az érintett személyek jogait, sőt éppen a politikai közösségből számúzi őket. Ennek ellenére a gondnokság alá vont személyek jelenleg is megfoszthatóak Magyarországon a választójoguk gyakorlásától és a gyakorlatban általában meg is fosztják őket ettől.**

Érvként szolgálhatna mások jogainak, jogos érdekeinek védelme. Azonban a választójog vonatkozásában nem létezik olyan objektív kritérium-rendszer, amely alapján eldönthető lenne, hogy mely feltételek mellett és kinek a választása jelent veszélyt mások jogos érdekeire. E célok tekintetében is szükségtelen, következképpen igazolhatatlan ez az alapjog-korlátozás.

A CRPD Egyezmény részes államaként Magyarország általánosságban arra vállalt kötelezettséget, hogy a szakmailag meghaladott, az érdek- és jogvédelem céljából szükségtelen és e célok elérésére alkalmatlan gondokság jogintézményét kivezeti a jogrendszerből. Következésképpen a gondokság alatt álló nagykorú személyek egy részét érintő választójog-korlátozást mint alkotmányosan indokolhatatlan és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival össze nem egyeztethető állapotot már a TASZ 2014-es választási jelentése is rögzítette,⁷⁰ ahogy a TASZ a korábbiakban is következetesen szót emelt ellene.⁷¹ 2014 óta azonban a helyzet számszerűen érdemben nem változott. A KSH által a TASZ rendelkezésre bocsátott adatok szerint 2013-ban 28.494, 2014-ben 27.258, 2015-ben 28.434, 2016-ban 27.689 és 2017-

⁶⁷ A TASZ 2014-es választási jelentése, 51. o.

⁶⁸ A TASZ 2014-es választási jelentése, 56. o.

⁶⁹ Erre alapozza ajánlásait az Európai Unió Alapjogi Ügynökség is. Lásd: FRA, *A fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való joga - Összefoglaló*. Elérhető: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-political-participation-persons-disabilities-summary_hu.pdf, utoljára megtekintve: 2018. augusztus 7.

⁷⁰ A TASZ 2014-es választási jelentése, 57-58. o.

⁷¹ Lásd például a TASZ honlapjáról: *Pereljen a választójogáért! gondnokság alá helyezett polgároknak jogsegélyt nyújtunk*, <https://tasz.hu/cikkek/pereljen-a-valasztojogaert-gondnoksag-ala-helyezett-polgaroknak-jogsegelyt-nyujtunk>, illetve Szabad a választás: visszaszereztük egy állampolgár választójogát, <https://tasz.hu/cikkek/szabad-a-valasztas-visszaszereztuk-egy-allampolgar-valasztojogat>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 3.

ben 27.832 gondnokság alá vont személy volt kizárva a választójogból.⁷² Ahogyan a TASZ megírta az Értékelő jelentésében: "[n]em szűnt meg az értelmi fogyatékossgal élő személyek választójogának korlátozása".

Az új Polgári Törvénykönyv alapján a bíróság által elrendelt gondnokság (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:29. §) továbbra is korlátozhatja a választójog gyakorlását [Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (6); a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:19. § és 2:21. §]. Ugyanakkor öröndetes fejlemény, hogy a bíróságok kötelesek ezt a korlátozást legalább 10 évente felülvizsgálni [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:29. § (1) bekezdés]. A korlátozások felülvizsgálata az új Polgári Törvénykönyv alapján megkezdődött. Következésképpen a választójoguktól megfosztott személyeknek legalább formális lehetőségük van jogaik visszaállítására egy hivatalból indított eljárásban. Sajnálatos módon a mai napig nem áll rendelkezésre statisztikai adat e bírósági eljárások eredményéről – vagyis azon személyek számáról, akik választójogukat visszanyerték az eljárások eredményeképpen. Nincs tudomásunk arról sem, hogy ezen eljárások alapvetően formális módon zajlanak-e, különös tekintettel a jelentős ügyteherre, amelyet a bíróságokra rónak, vagy pedig a választójog vonatkozásában a belátási képesség érdemleges felülvizsgálat tárgyát képezi-e.⁷³

A TASZ a 25 választójogot is érintő gondnoksági ügye között találkozott olyan esettel, amikor Asperger-szindrómával élő személyt fosztottak meg a választójogától.⁷⁴ Igaz ugyan, hogy a Polgári Törvénykönyv által biztosított felülvizsgálati rendszer jogi lehetőséget ad az indokolatlan jogkorlátozás megszüntetésére, de a számok alapján az látható, hogy mégsem csökken Magyarországon a választójog gyakorlásától megfosztott gondnokoltak száma.⁷⁵ Miközben e jogkorlátozás indokolatlan és ellentétes Magyarország nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásaival.

A TASZ a 2014-es választási jelentésében azt az ajánlást tette, hogy "[a] jogalkotónak – Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait tiszteletben tartva – meg kell szüntetnie a gondnokoltak bírósági általi választójog-korlátozásának lehetőségét." Az ajánlásunkat továbbra is – változatlan formában – fenntartjuk.

c) Könnyített formában megírt tájékoztató

A választás csak akkor lehet tisztességes, ha azon minden választópolgár egyenlő feltételek mellett tud részt venni. A választási eljárásról szóló tájékoztatóra külön figyelmet kell fordítania mind a jogalkotónak, mind a választási szerveknek. Különösen így van ez a hátrányban lévő társadalmi csoportok esetében. A könnyített formában megírt tájékoztató elkészítése egy lépés ebbe az irányba, de ennél többet kellene tenni.

A Ve. a 2. § (1) bekezdés d) pontjában deklarálja a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítését, mint választási eljárási alapelvet. Ez a rendelkezés összhangban van a CRPD Egyezmény 4. cikkének b) pontjában és a 29. cikkben rögzített nemzetközi jogi kötelezettségekkel. A CRPD Egyezményben foglalt általános követelmény szerint "a részes államok vállalják, hogy megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében" [CRPD Egyezmény 4. cikk b) pont]. A 29. cikk pedig számos olyan konkrét elvárás fogalmaz meg a részes államokkal szemben, amelyek a fogyatékossgal élő személyek aktív választójogának és érdekképviselési tevékenységének megkülönböztetés-mentes gyakorlásához szükséges feltételek megteremtését és fenntartását célozzák. E kötelezettségek teljesítését részes államként Magyarország is vállalta. E konkrét vállalások egyike, hogy "a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetők és könnyen érthetőek" legyenek [CRPD Egyezmény 29. cikk a) (i) pont].

A fogyatékkal élő és más hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok segítése a választási eljárásban – a fentiekén túl – antidiszkriminációs követelmény is. Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A XIV. cikk (4) és (5) bekezdései szerint pedig Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti és Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a fogyatékkal élőket. Az

⁷² Az adatok az adott év december 31-i állapotát tükrözik. Központi Statisztikai Hivatal (www.ksh.hu): gondnoks_g_2013-2017december31 egyedi kérésre összeállított táblázatos adatállomány.

⁷³ A TASZ Értékelő jelentése, 8. o.

⁷⁴ Milanovich Dominika: A fogyatékossgal élőknek kell a választójog! A TASZ Jelenti, 2018. április 6., https://ataszjelenti.blog.hu/2018/04/06/a_fogyatekkal_eloknek_kell_a_valasztojog. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 7.

⁷⁵ Annak ellenére a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről új 2013. évi CLXXVII. törvény 5-6. §-i ex tunc hatállyal is elrendelik a cselekvőképességet kizáró gondnokságok felülvizsgálatát.

Alaptörvény tehát alapjogként és államcélként is deklarálja a megkülönböztetés tilalmát és a fogyatékkal élők esélyegyenlőtlenségeinek felszámolását, így ennek kétséget kizáróan érvényesülnie kell a választási eljárásban is. Az államnak tehát aktívan kell tennie azért, hogy a különböző hátrányokkal élő csoportok egyenlő eséllyel férhessenek hozzá a választási eljáráshoz és minél egyenlőbb eséllyel adhassák le a szavazataikat.

E normatív elvárásoknak megfelelően az NVI a TASZ bevonásával elkészítette és a valasztas.hu honlapon 2018. március 27-én elérhetővé tette a fogyatékos-sággal élő választópolgárok számára készült – ám más választópolgárok által is haszonnal forgatható –, könnyített formában megírt tájékoztatót a választási eljárásról és rendszerről.⁷⁶ Az NVI felé közérdekű adati-génylés formájában beterjesztett kérdésünkre adott válasz szerint pedig postai úton 14.327 választópolgár részére küldtek ilyen tájékoztatót.

A jogalkotó az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választását követően a Ve. módosításával pontosította a korábbi szabályozást. A 2018. szeptember 1-től hatályos szabályozás szerint: *A választópolgár részére - a 88. § b) pontja szerinti, legkésőbb a szavazást megelőző hatvannyolcadik napon benyújtott kérelmére - könnyített tájékoztatót küld a Nemzeti Választási Iroda* [Ve. 117. § (2) bekezdés]. A jogbiztonságot ugyan előmozdítja, hogy az eddig nem szabályozott határidő rögzítése kerül. A szavazást megelőző hatvannyolcadik napon lejáró határidő azonban indokolatlanul korai. Hatvannyolc nappal a választás előtt vagy annál még korábban nagyon kevés választópolgár foglalkozik olyan mélységben a választással, hogy ahhoz kapcsolódó igényt nyújtson be a megfelelő szervhez. Így a módosítás szűkíteni fogja azok körét, akikhez eljut a tájékoztató, hiszen sokan fogják ezt a korai határidőt elmulasztani. Az lenne célszerű a magyarországi postacímmel rendelkező választópolgárok számára, – ha nem jut el minden egyes választópolgárhoz a könnyített formában megírt tájékoztató – hogy a szavazás napjához jóval közelebb eső napig lehessen benyújtani az erre való igényt.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi választására készült új könnyített formában megírt tájékoztató anyag egyszerű és bármely olvasni tudó választópolgár számára érthetővé teszi a választás menetét. A választás időpontjától és a szavazat leadásának helyétől kezd-

ve, a választás, mint demokratikus aktus lényegén át a szavazat leadásának feltételeinek rögzítéséig és a szavazás menetének részletes leírásáig a legtöbb lényeges tudnivalót tartalmazza a választásról. Mindezt olyan egyszerű nyelven leírva, az ún. easy-to-read ("könnyen érthető") anyagok szövegezésével kapcsolatos szakmai szabályok betartásával, amelyet bármely választópolgár előzetes jogi ismeretek, illetve a magyar jogi szakszókincs ismerete nélkül is megért-

A TASZ a 2014-es választási jelentésében a könnyített formában megírt tájékoztatóhoz kapcsolódóan azt az ajánlást tette, hogy *"[a] jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy minden választópolgár kapjon könnyített formában megírt tájékoztatót igénylés nélkül is."*⁷⁷ Bár a könnyített formában megírt tájékoztató mindenki számára elérhető akár online igénylést követően is, de a leginkább érintett társadalmi csoportok abban a helyzetben vannak, hogy az igénylés könnyen és gyakran gondot jelent számukra. Ilyen módon a pusztán lehetőség biztosításával éppen e választópolgárok számára nem feltétlen könnyíti meg a választás és a szavazás folyamatának megértését a jogalkotó. Fontos tudni, hogy Magyarországon a lakosság közel egyötöde egyáltalán nem, további egyharmada pedig csak félig-meddig képes megérteni egy hivatalos iratot – az esetleges értelmi fogyatékos-sággal élő személyektől különösen nem várható, hogy segítség nélkül képesek legyenek e kérelmek igénybe vételére.⁷⁸ Ezért fontos, hogy a könnyített formában megírt tájékoztató online is elérhetővé vált.

Továbbra is kívánatos volna azonban – különös tekintettel a CRPD Egyezmény hivatkozott pontjára –, hogy a jogalkotó *minden* választópolgár számára biztosítsa a könnyített formában megírt tájékoztatóhoz való hozzáférést. Ezt a jelen technológiai viszonyok között – az internet-penetráció magyarországi szintjét és földrajzi eloszlását tekintve – csak úgy lehet garantálni, ha minden választópolgár postai úton megkapja a könnyített formában megírt tájékoztató anyagot is. Így, bár előrelépést jelent, hogy a 2018. évi általános országgyűlési választáshoz kapcsolódó könnyített formában megírt tájékoztató online elérhető,⁷⁹ de a papíron és az Interneten proaktívan terjesztés hiányában ez nem tekinthető elégségesnek.

⁷⁶ Jelenleg is elérhető: <http://www.valasztas.hu/konnyitett-tajekoztatok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 6.

⁷⁷ A TASZ 2014-es választási jelentése, 59. o.

⁷⁸ A számítást Köllő János közgazdász végezte egy 5.356 fős, a magyar lakosság 18 éven felüli részét reprezentáló, 2008-ban készült adatfelvétel (Felnőtt Olvasás és Alapkészség-felvétel, ALL) alapján. Szóbeli közlés.

⁷⁹ Lásd: <http://www.valasztas.hu/documents/20182/558074/K%C3%B6nny%C3%ADtott+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3+2018.+%C3%A9vi+ors%C3%A1gi+gy%C5%B1l%C3%A9si+v%C3%A1laszt%C3%A1s/e1d0670d-5f33-485d-bc40-b27acbf3d45d?version=1.1>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 3.

d) Vakok és gyengénlátók tájékoztatása és választójog-gyakorlása

A vak és gyengénlátó (látássérült) választópolgárok tájékoztatása és a választási eljárásban való részvétele külön intézkedéseket igényel mind a jogalkotótól, mind a választási szervektől. Történtek intézkedések annak érdekében, hogy ezek a választópolgárok is részt tudjanak venni a választáson, de a technológiai újdonságok alkalmazása elkerülhetetlen a választási eljárásban ahhoz, hogy a választópolgárok is egyenlő esélyek mellett élhessenek a választójoggal.

A vakok és gyengénlátók számára a Ve. eddig is lehetőséget biztosított könnyített formában megírt tájékoztató [Ve. 88. § a) pont], illetve Braille-írással nyomott névjegyzékbe vételi értesítő igénylésére. A normaszöveg azonban eddig nem tartalmazott egyértelműen meghatározott határidőt az igénylések benyújtására. A Ve. módosítása értelmében ezeket a szavazást megelőző hatvannyolcadik napig lehet majd igényelni [A 2018. szeptember 1-től hatályos Ve. 117.§ (1) és (2) bekezdései alapján]. *„A jogbiztonságot előmozdítja a határidők egyértelműsítése, ugyanakkor a TASZ álláspontja szerint e határidő mindkét esetben indokolatlanul korai. Az egyéniesített értesítő Braille-nyomása érthető módon némi időt igényel, azonban még ezzel együtt, a hazai postaszolgálat kézbesítési határidejeinek figyelembe vételével is jóval későbbi határidő lenne indokolt a kérelmezésre – különösen arra figyelemmel, hogy mindkét lehetőség rendeltetése a fogyatékossgal élő választópolgárok segítése, aktív választójoguk vonatkozásában az egyenlő bánásmóddal való joguk érvényre juttatása”⁸⁰* – áll a TASZ Ve. módosításáról szóló elemzésében.

Meg kell jegyezni, hogy nem teljesen biztonságos a Braille-írással ellátott szavazószablon alkalmazása a szavazóhelyiségben és a mozgóúrnás szavazás során [Ve. 88. § c) pont]. A szavazószablon alkalmazás során ugyanis nem tud kétséget kizáróan meggyőződni a vak vagy gyengénlátó választópolgár arról, hogy az általa kívánt helyre húzta be az ikszet. Ezzel pedig veszélybe kerül a választás tisztaságának megóvása [Ve. 2.§ (1) a) pont] és a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése [Ve. 2. § (1) d) pont] is. Ebben az ügyben érintettek beadvánnyal fordul az AJBH-hoz is. Az AJBH erre adott tájékoztatása szerint a hivatal nem jogosult jogalkotási javaslatot

tenni, így arra sincsen lehetősége, hogy javasolja a megkeresésben bemutatott biztonságos technológiai megoldások alkalmazását a választási eljárásban.

Az AJBH-nak címzett beadvány szerint a vakok és gyengénlátók jellemzően nem használnak tollat, így nem rendelkeznek tapasztalattal abban, hogy milyen szögben kell azt tartani és milyen erővel kell a papírra nyomni. A tollnyom vizuális ellenőrzésére pedig nincsen módjuk, ezért nem tudhatják, sikerült-e a tinta felvitele a papírra. Ráadásul bármikor előfordulhat az is, hogy a – jó- vagy rosszhiszeműen – a rendelkezésükre bocsátott toll nem fog. Ennek önálló ellenőrzésére azonban az éritett választópolgároknak nincs módjuk. Az érintettek beadványukban arra is felhívják a figyelmet, hogy a szavazószablon elcsúszhat a szavazólaphoz képest, sőt az sem zárható ki, hogy – ismét a választópolgár számára ellenőrizhetetlen módon – fordítva teszik be a szavazószablonba a szavazólapot. Mindezen lehetséges helyzetek tehát a szavazat érvénytelenségét eredményezhetik úgy, hogy arról a látássérült választópolgár nem szerez és nem is szerezhet tudomást segítő igénybevétele nélkül. Sajnos az AJBH válaszában arról tájékoztatta a beadványozókat, hogy nincsen jogi lehetősége a probléma orvoslására, sem pedig arra, hogy a jogszabály-módosítás lehetőségére felhívja az NVI figyelmét. A problémára a jogalkotó a Vemód.-ban nem próbált megoldást találni.

A Semmelweis Egyetem kutatása alapján 33 ezer vak ember él Magyarországon és a látássérültek száma is meghaladja a 218 ezer főt.⁸¹ Feltehetőleg a vak és a látássérült emberek nagy része választókorú és rendelkezik is aktív választójoggal, tehát a probléma több, mint 100 ezer embert érint.

A TASZ elkészített egy olyan tájékoztatót, amelyből a vak és látássérült választópolgárok kis segítséggel információt szerezhetnek arról, hogyan tudnak a hatályos jogszabályok szerint részt venni a választáson.⁸²

Az igazi áttörést azonban az jelentené, ha a jogalkotó folyamatosan figyelemmel kísérné az elérhető technológiai megoldásokat és gondoskodna a biztonságos megoldások alkalmazásáról. Ennek érdekében az NVI-nek, mint jogszabály módosításra javaslattevő jogosultsággal rendelkező szervnek, továbbra is szoros együtt kell működnie a választások előkészíté-

⁸⁰ Lásd: Ve. módosítás elemzése.

⁸¹ Kele Tímea: Közel 33 ezer vak ember él az országban, a látássérültek száma pedig meghaladja a 218 ezret, *Semmelweis Hírek*, 2016. május 12., <http://semmelweis.hu/hirek/2016/05/12/kozel-33-ezer-vak-ember-el-az-orszagban-a-latasserultek-szama-pedig-meghaladja-a-218-ezret/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8.

⁸² <http://valasztasz.tasz.hu/gyakran-ismetelt-kerdesek/hogyan-szavazhatok-latasserult-vagy-vak-valasztopolgarkent/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8.

sekor a vakokat és látássérülteket képviselő érdekvédelmi szervezetekkel.⁸³

Továbbá, amíg új technológiai megoldás nem kerül alkalmazásra a választási eljárásban, addig az NVI-nek a vakok és gyengénlátók számára továbbra is hatékonyan hozzáférhetővé kell tennie az arra vonatkozó információkat, hogy hol és hogyan igényelhetnek Braille-nyomott könnyített tájékoztatót, értesítőt a névjegyzékbe vételükről, valamint Braille-írással ellátott szavazóablont.

e) Mozgóurnával kapcsolatos anomáliák

A mozgóurna biztosítása egy rendkívül fontos lehetőség a választójog gyakorlásának szempontjából – különféle okokból – hátrányos helyzetben lévő, akadályoztatott választói csoportok számára. A jogalkotó és a választási szervek lehetővé kell tegyék, hogy a mozgóurna eljusson mindenkihez, akinek erre szüksége van ahhoz, hogy leadhassa a szavazatát a választásokkor. Ennek eléréséhez bővíteni szükséges azoknak a körét, akik mozgóurnát igényelhetnek.

A Ve. lehetővé teszi a mozgóurnával történő szavazást bizonyos, meghatározott helyzetben lévő választópolgárok számára. Erre irányuló kérelmet *mozgásában egészségi állapota vagy fogyatékosága, illetve fogvatartása miatt gátolt választópolgár nyújthatja be* [Ve. 203. § (1) bekezdés] A mozgóurnát a választópolgár részére csak azon szavazókör területén belül viszik ki a szavazatszámoló-bizottság illetékes tagjai, amelynek névjegyzékében ő szerepel [Ve. 184. § (1) bekezdés].

A szabályozás **mozgóurnát igényelni jogosultak alanyi körét** meghatározó rendelkezése abból a szempontból jelenthet aránytalan jogkorlátozást, hogy taxatív felsorolja a jogosultak körét. A mozgóurna igénylésére okot adó körülmények azonban nem felsorolhatóak, hiszen a felsoroltakon kívül álló, további körülmények okán is akadályoztatott lehet a választópolgár választójoga szavazóhelyiségben történő gyakorlásában. Ezért a szabályozásnak nyitottnak kellene lennie az alanyi kör tekintetében, és az *egyéb méltányolható helyzete miatt* fordulatnak is szerepelnie kellene benne. E nélkül – indokolatlanul – foszthatja meg a jogalkotó a házi őrizetben lévő választópolgárokat, a csupán idős koruk miatt otthon maradókat stb. a választójoguktól.

Meg kell említeni, hogy a mozgóurnával szavazó választópolgárok saját maguk nem mindannyian tartoznak valamely, a diszkriminációtilalom szempontjából védett társadalmi csoportba. A várandós nők, a lábukat tört fiatalok, a büntetés-végrehajtási intézetekben szabadságvesztésüket töltők, a házi őrizetben lévők stb. csak az adott szituációban vannak hátrányos helyzetben a szavazáshoz kapcsolódóan. Ennek ellenére a többnyire hátrányos helyzetű csoportokat érintő probléma őket is érinti.

Meg kell azt is említeni, hogy vannak olyan választópolgárok, akik más – valóban hátrányos helyzetű, védett tulajdonsággal rendelkező – választópolgárokat ápolnak, gondoznak, és e miatt nem tudják leadni a szavazatukat a szavazókörben. A jelenlegi szabályozás rájuk nézve (is) diszkriminatív, hiszen nem veszi azt figyelembe, hogy ezek az ápolást, gondozást nyújtó választópolgárok nagyon gyakran egy pillanatra sem tudják magukra hagyni az általuk ápoltakat. Így az érintett személyeket – ha ők maguk nem is rendelkeznek a védett tulajdonsággal – nyilvánvalóan egy védett tulajdonság, fogyatékok okán éri hátrányos megkülönböztetés választójoguk gyakorlásában. Míg tehát az ápoló személy részére – amennyiben választójogosult – igényelhető mozgóurna, az őt ápoló személyek nem adhatják le a szavazatukat a mozgóurna megérkezésekor, miközben az ápolthoz hasonlóan nincs lehetőségük a szavazóhelyiségben sem szavazni. A jogsértő szabályozás felszámolása érdekében tehát ki kell terjeszteni a mozgóurnát igényelni jogosultak körét a szabályozás módosítása útján.⁸⁴

A szabályozás második feltétele is indokolatlanul jogkorlátozó. A TASZ választási forrádrótjához érkezett olyan megkeresés, amelyben egy budapesti választópolgár azt kérdezte, hogy mit tehet, ha a választás napjára van szülésre kiírva egy olyan kórházban, amely egy az övétől eltérő budapesti választókerületben található. Igaz ugyan, hogy a Ve. lehetővé teszi a mozgóurna igénylést a szavazás napján legkésőbb 15.00-ig, de a mozgóurnát a Ve. 184. § (1) bekezdése szerint csak a választópolgár szavazókörének területén belül szállítja ki a szavazatszámoló-bizottság. Ha az érintett választópolgár határidőn belül átjelentkezik abba a választókerületbe, amelyhez az érintett kórház is tartozik, akkor a lakcíme szerinti szavazókörből nem tud majd mozgóurnát igényelni, amennyiben nem indul meg a szülés és nem megy be a kórházba. Ha nem jelentkezik át és mégis megindul a

⁸³ A TASZ 2018. szeptember 20-án rendezett, "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" című nyilvános szakmai konferenciáján dr. Pálffy Ilona, az NVI elnöke megerősítette, hogy 2013 óta együttműködnek a vakok és gyengénlátók érdekképviseleti szervezetével.

⁸⁴ Lásd az Európai Unió Bíróságának ezzel kapcsolatos esetjogát, amely a fogyatékosággal nem élő személyek vonatkozásában is megállapítja az őket – pl. fogyatékosággal élő rokonuk fogyatékoságával összefüggésben – érő hátrány esetén a fogyatékoságon alapuló diszkriminációt. CJEU, C-303/06, *S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law* [GC], 17 July 2008.

szülés, akkor viszont a kórházba nem tud mozgóurnát igényelni.⁸⁵ A problémára megoldást jelenthetne, ha a szabályozás megengedné a választókerületen belül található települések közigazgatási határain belül található bármely címre a mozgóurna kiszállítását, azokban az esetekben, amelyekben előre nem látható okból kerül sor a szavazóköron kívüli helyszínre történő mozgóurna-igénylésre. Ez viszont csak akkor lenne megoldható, ha elégséges emberi és eszköz erőforrás állna az egyes – mozgóurna igényeket teljesítő – szavazatszám-láló-bizottságok rendelkezésére.

A mozgóurnát igénylőt joggyakorlásának biztosítására rendelkezésre álló erőforrások elégtelennek bizonyultak a 2018. évi általános országgyűlési választások során is, ahogyan 2014-ben is (ezzel kapcsolatos 2014-es tevékenységünk eredményeit röviden l. alább). A TASZ választási forródrótjára az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának napján, 2018. április 8-án hat olyan megkeresés is érkezett, amelyek szerint a mozgóurnát a szabályosan benyújtott és jóváhagyott igénylés ellenére sem vitték ki az igénylő által megjelölt helyszínre. A TASZ álláspontja szerint az igényelt mozgóurna biztosításának elmaradása nem csupán a választási eljárási szabályozás megsértését jelentette minden alkalommal, hanem egyben súlyos és igazolhatatlan egyéni jogkorlátozást azok számára, akik ennek eredményeképpen nem tudták leadni a szavazataikat.

Az NVI-től közérdekű adatigénylés útján kikért adatok szerint 72.641 választópolgár igényelt mozgóurnát a névjegyzék április 6-i zárásáig napig. Arra vonatkozó adat sajnos nem áll rendelkezésre, hogy közülük hányan nem tudták leadni a szavazataikat az állami szervek mulasztásai miatt – vagyis azért, mert nem vitték el a kérelmezők által megjelölt tartózkodási helyre a mozgóurnát. A TASZ választási forródrótjára a választás napján 6 ilyen tartalmú panasz érkezett.

A mozgóurna biztosítása a Ve. 184. § (1) bekezdése szerint a szavazatszám-láló bizottság felelősségi körébe tartozik. A szavazatszám-láló bizottság minden esetben megsértette a Ve. ezen rendelkezését, amikor a mozgóurna igénylést jóváhagyó döntés ellenére nem biztosította a választópolgárok számára a választás napján a mozgóurna használatát. A mozgóurna biztosításának hiánya sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt választási eljárási alapelvet is, mivel azzal, hogy a választási szerv mulasztásának eredményeképpen a szavazásra jogosult választópol-

gár a kifejezett szándéka ellenére sem adhatta le a szavazatát, sérült a választás tisztaságának megóvása. A Kúria Összefoglaló véleménye szerint: *“A választás tisztaságának megóvása mint alapelv átfogja az egész választási folyamatot, a választások egészének meg kell felelni ennek az elvnek.”*⁸⁶ A választás tisztasága csak úgy megóvható, ha mindenki leadhatja a szavazatát, aki így kívánja. A mulasztások következtében sérült a Ve. 2. § (1) bekezdés b) pontjában rögzített önkéntes részvétel választási eljárási alapelve is, mivel az érintett választópolgárok nem vehettek részt önkéntesen a 2018. évi országgyűlési választáson.

Végeredményben pedig a szavazatszám-láló bizottság mulasztásos magatartása sértette az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdését is, mivel önkényesen, megfelelő jogalapra helyezett jogerős bírói döntés hiányában megakadályozta, hogy az országgyűlési választáson a mozgóurnát jogszerűen igénylő és arra hiába váró választópolgárok részt vegyenek. Ugyanezen okból sértette ez a mulasztás az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét is.

A TASZ elérhetővé tette egy kifogásmintát, amellyel a választópolgárok ezekhez az ügyeikhez kapcsolódóan kifogást tudtak benyújtani az illetékesekkel és hatáskörrel rendelkező választási szervekhez.⁸⁷ A TASZ e mellett elkészített egy formalevelet is, amelyen a választópolgárok magyarázatot és morális elégtételt követelhettek a gyakorlatilag orvosolhatatlan jogsérelmükkel kapcsolatban az NVI-től mint a választások lebonyolításáért felelős legfőbb választási szervtől.⁸⁸

Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy a TASZ mintabeadványának használatával számos panaszos már a 2014-es választások után jelezte a felmerülő alapjogi problémákat az AJBH felé. Ennek következtében az AJBH meg is állapította, hogy *“a mozgóurnás szavazás szabályai sem a korábbi, sem a legutóbbi országgyűlési képviselő választások során nem érvényesültek megfelelően.”* Az alapvető jogok biztosa továbbá azt is megállapította, hogy *“Az állam a választójoggal kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségéből következően a törvényi szabályozásnak minden választópolgár számára biztosítania kell az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét.”*

⁸⁵ A helyzetet az oldotta meg, hogy a gyermek csak 3 nappal a választás után született meg. Szerencsére a választópolgár nem kérte az átjelentkezését a kórház választókerületébe.

⁸⁶ A Kúria Összefoglaló véleménye, 129. o.

⁸⁷ <https://tasz.hu/cikkek/jogsertest-tapasztalt-a-valasztas-alatt-ezt-teheti>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 9.

⁸⁸ Uo.

*A törvényhozó tehát köteles megalkotni az alanyi jognak minősülő választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályokat és azok érvényesítésének garanciáit.*⁸⁹

A probléma gyökere 2014-ben és 2018-ban is ugyanaz volt. *“A választások megszervezéséért és lebonyolításáért a választási eljárásról szóló törvény szerint választási irodák felelnek. [Ve. 75. § (1) bekezdés a), d), g) pontok] Ők tehetnek javaslatot a szavazatszámoló bizottság szükséges számú póttagjának megválasztására is. [Ve. 24. § (1) bekezdés] Az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásakor hatályos szabályozás szerint azonban a szavazatszámoló bizottságok póttagjainak szükséges számát legkésőbb a szavazás napját megelőző 20. napig kell felmérni, [Ve. 24. § (1) bekezdés] holott a mozgóurna iránti kérelmek még a szavazás napján is beérkezhetnek. [Ve. 103. § (2) bekezdés b), és Ve. 24. § (3) bekezdés] Ez a szabályozás tehát nemhogy nem garantálja a mozgóurnát igénylők választójogának érvényesülését, hanem – a tapasztalatok szerint – kifejezetten akadályozza a mozgóurnát kérelmezőket választójoguk gyakorlásában.”*⁹⁰ A problémát most is az jelentette, hogy nem állt rendelkezésre elegendő póttag az érintett szavazatszámoló-bizottságokban, így elegendő emberi erőforrás hiányában nem jutnak el a mozgóurnák a választópolgárok egy részéhez. Üdvözljük, hogy a jogalkotó észlelte és megoldani kívánja a problémát: a Ve. módosítása *“értelmében [...] a szavazatszámoló bizottságok tagságát a helyi választási iroda vezetője akkor is póttagokkal egészíthetné ki, ha ezt nem csak az átjelentkező, hanem a mozgóurnát igénylő választópolgárok száma indokolja. Az sincs meghatározva, hogy a bizottságok tagságát hány darab választópolgár névjegyzékbe vétele esetén kell kiegészíteni: a korábbi, átjelentkező választópolgárokra vonatkozó számszerű küszöb helyett a kiegészítésre akkor kell sor kerülni, «ha [az] indokolt»*⁹¹ [Ve. 24. § (3) bekezdés, 2018. szeptember 1-ét követő hatállyal]

Anomáliák a bentlakásos idők otthonában

A TASZ választási forrádrótján keresztül három olyan esetről is beszámoltak nekünk a választópolgárok, amely bentlakásos idők otthonához kapcsolódott. A beszámolók szerint az érintett intézményekben a mozgóurnát több esetben demens, idős emberek helyett az ápoló-gondozó személyzet igényelte meg és az idős emberek szavataival is ők éltek több esetben. A

nyilvánvalóan jogsértő cselekmények nem, vagy csak büntetőeljárás keretében bizonyíthatóak. Ezért a TASZ feljelentésmintát tett közzé a honlapján⁹² annak érdekében, hogy az ilyen jogsértéseket tapasztalók vagy az erről tudomást szerzők megtehessek a büntetőeljárás megindulásához szükséges feljelentéseket.

A választási szerveken kívüli intézményi aktorok szerepe a választási eljárásban

A TASZ választási forrádrótján keresztül egy olyan jogesettel is találkoztunk, amikor egy sugárkezelt választópolgár szeretett volna mozgóurnát igényelni, de azt a számára egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmény személyzete megtiltotta, arra való hivatkozással, hogy a sugárkezelés közben fizikailag nem érintkezhet mással. A TASZ tanácsait követően az érintett választópolgár a választási bizottsághoz fordult és végül született olyan technikai megoldás, amelynek alkalmazása mellett úgy tudta titkosan leadni szavazatát a választópolgár, hogy közvetlenül nem érintkezett más személlyel.

f) Hajléktalan választópolgárok és más, atipikus lakcímadatokkal rendelkező választópolgárok

A hajléktalanságban élő választópolgárok a választási részvétel szempontjából is hátrányos helyzetben vannak. Fontos, hogy az választási eljárás képes legyen kompenzálni azokat az adminisztratív hátrányokat, amelyekkel a hajléktalanság Magyarországon együtt jár. E nélkül nem biztosítható az érintett hajléktalan emberek másokkal egyenlő feltételek közötti választójog-gyakorlása az országgyűlési képviselők választásain.

A hajléktalan választópolgárok egy része olyan lakcímról szóló hatósági igazolvánnyal (továbbiakban: lakcímkártyával) rendelkezik, amelyen települési szintű lakóhely adat szerepel. A probléma súlyosságát mutatja, hogy A Város Mindenkié csoport (AVM) által a Belügyminisztériumtól kikért adatok alapján Magyarországon 100.000 embert is érінthet a hajléktalanság. Közülük 23.865 embernek van települési szintű lakcíme.⁹³ A Ve. az ő helyzetüket egyértelműen szabályozza, azonban a gyakorlatban fontos előrelépést jelentett az, hogy a 2018-as választás előtt az NVI a honlapján feltüntette azt a szavazókört, amelyben az adott településen (a fővárosban: kerületben)

⁸⁹ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-2449/2014. számú ügyben, 8. o., https://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+m%C3%B3zg%C3%B3urn%C3%A1s+v%C3%A1laszt%C3%A1sr%C3%B3l+2449_2014/78fc3c61-00cd-4aea-beda-66b148fb6f87?version=1.0. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 7.

⁹⁰ A TASZ 2014-es választási jelentése, 53. o.

⁹¹ Lásd: Ve. módosítás elemzése.

⁹² <https://tasz.hu/cikkek/jogsertest-tapasztalt-a-valasztas-alatt-ezt-teheti>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 9.

⁹³ Az adatok elérhetőek: A Város Mindenkié: *Több, mint 100 ezer ember van bizonytalan lakcím helyzetben*, 2017. augusztus 8., https://avarosmindenkie.blog.hu/2017/08/08/tobb_mint_100_ezer_ember_van_bizonytalan_lakcim_helyzetben. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8.

települési szintű lakcímmel rendelkező választópolgárok leadhatták a szavazataikat. E szavazókör kijelölését a Ve. (78. §) eddig is szabályozta, de a kijelölt szavazókör megismerhetősége korábban problémás volt. A problémát az okozta, hogy a települési szintű lakcímmel rendelkező választópolgárokhoz csak hirdetményi úton juttatható el a tájékoztató anyag, amelyben arról is információt kaphatnak, hogy mely szavazókörben adhatják le a szavazatukat. Az online is elérhető szavazóköri megjelölés sokat tesz azért, hogy az érintett választópolgárok számára legalább a lehetőség biztosítva legyen a szavazataik leadásának helyszínéről való tájékozódásra.

A TASZ tudomása szerint jelentős számú, feltehetőleg hajléktalan, választópolgár számára a hatóságok – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásában szereplő adatokkal összhangban, jóllehet ez az adattartalom a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv.) vonatkozó hatályos rendelkezéseivel ellentétes – olyan lakcímkártyát állítottak ki, amelyen egyáltalán nem szerepel lakóhely, csak tartózkodási hely. Az AVM adatai szerint 5.818 főnek van csak tartózkodási hely bejegyezve a lakcímkártyáján.⁹⁴

Az NVI jogértelmezése szerint e választópolgárok a tartózkodási helyük szerinti szavazókörben adhatták le a szavazataikat, illetve a választási értesítőt erre a címre kapták meg.⁹⁵

Választójog gyakorlása fiktívált lakcímmel

Továbbá, Az Nytv.-hez kapcsolódó 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 34. § (3) bekezdésével összhangban bizonyos választópolgárok fiktív lakcímadattal rendelkeznek és ennek megfelelően szerepelnek a lakcímadataik a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásában. Az AVM adatai szerint 70.808 embernek nincsen érvényes lakcíme, feltehetően az ő lakcímeik fiktíválásra kerültek.⁹⁶ Az NVI jogértelmezése szerint⁹⁷ e választópolgárok nem kerülnek be automatikusan a központi névjegyzékbe, rájuk a magyarországi lakcímmel nem rendelkező – például életvitelszerűen külföldön tartózkodó, Magyarországon soha nem is élt – választópolgárokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy e választópolgárok csak aktív regisztrációt követően

kerülnek be a központi névjegyzékbe, és kizárólag levélben szavazhatnak, csak országos listára. A regisztráció során meg kell adniuk egy értesítési címet, ahová az NVI kipostázza a szavazáshoz szükséges levélcsomagot, amelynek segítségével a választáson levélben szavazhatnak.

Az NVI felé közérdekű adatigénylés formájában beterjesztett kérdésünkre adott válasza szerint 5.267 magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár kérte a szavazási levélcsomag magyarországi lakcímre történő kézbesítését. Feltehetően egy részük Magyarország területén él. Az ugyan nem derül ki a közzétett adatokból, hogy az érintett személyek közül hányan rendelkeznek aktív választójoggal, de feltételezhető, hogy a fentebb bemutatott probléma, ami szerint Magyarország területén élő választópolgárok csak levélben és csak pártlistára szavazhatnak, feltehetőleg több tízezer embert érint. A számok pedig azt mutatják, hogy köztük a választási aktivitás jóval alacsonyabb az országosnál. (A teljes érintett populáció kevesebb, mint 10%-a adta le a voksát. Valószínűleg nem rendelkezik a teljes érintett populáció választójoggal, de ezzel együtt is kiugróan alacsony aktivitásról beszélhetünk.) Ennek nyilvánvalóan több oka is lehet, de a szabályozás semmiképpen sem könnyíti meg a helyzetüket.

Aggályosnak tartjuk, hogy ténylegesen Magyarország területén élő választópolgárok – a levélben szavazás szabályai szerint – csak pártlistára voksolhatnak, egyéni jelöltre nem, míg a tőlük csak adminisztratív eltérő helyzetben lévő választópolgárok, akik rendelkeznek megfelelő lakcímmel, egyéni képviselőjelöltre is leadhatják a szavazatukat. A területi képviseleten alapuló egyéni képviselőválasztási rendszer így éppen a hátrányos helyzetben lévő személyek számára nem teszi lehetővé, hogy egyéni képviselőt válasszanak maguknak, ezzel a legnehezebb helyzetű választópolgárok egy részét fosztva meg az országgyűlési politikai képviseletől.

A hajléktalan választópolgárok és az atipikus lakcímadatokkal rendelkező választópolgárok jogi helyzete a választási eljárásban való részvétel szempontjából sok tekintetben bizonytalan volt. A fentebb rögzített jogértelmezések az NVI-nek a TASZ kérdéseire 2018. február 27-én adott válaszából váltak bizonyossá. Annak érdekében, hogy ezek az információk minél több érintett választópolgárhoz eljussanak, a TASZ együttműködött A Város Mindenkié csoporttal, valamint el-

⁹⁴ Uo.

⁹⁵ Az NVI-nek a TASZ kérdéseire küldött – 2018. március 2-án átvett – válaszlevele alapján.

⁹⁶ A Város Mindenkié: *Több, mint 100 ezer ember van bizonytalan lakcím helyzetben*, 2017. augusztus 8., https://avarosmindenkie.blog.hu/2017/08/08/tobb_mint_100_ezer_ember_van_bizonytalan_lakcim_helyzetben. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8.

⁹⁷ Az NVI-nek a TASZ kérdéseire küldött – 2018. március 2-án átvett – válaszlevele alapján.

készítette és az Interneten elérhetővé tette a *Szavazás hajléktalan emberként, és/vagy nem szokványos lakcímkártyával*⁹⁸ című tájékoztató anyagot.⁹⁹

A települési szintű lakcímmel rendelkezők esetében, a fentebb rögzített előrelépés¹⁰⁰ ellenére, még mindig nehézséget jelent, az hogy tudomást szerezzenek az érintett választópolgárok a jogaikról, a szavazás módjáról és a szavazatleadás helyéről. Kiemelt jelentőségű tehát, hogy az NVI a választás előkészítésekor szorosan együttműködjék a hajléktalan emberekkel dolgozó civil és állami szervezetekkel, és pro-aktív fellépéssel járuljon hozzá a választópolgár e csoportjának hatékony elérésére alkalmas tájékoztató tevékenységekhez, például plakátok és könnyen érthető, terjeszthető szóróanyagok készítésével.

A fiktív lakcímmel rendelkező választópolgárok nagy része feltehetőleg magyarországi lakos. Esetükben az elsődleges cél választójog-gyakorlásuk elősegítése szempontjából az, hogy lakcímhelyzetük rendeződjön és ez által más – Magyarországon lakcímmel vagy tartózkodási címmel rendelkező – választópolgárokhoz hasonló módon vehessenek részt a választási eljárásban.

Ajánlások

1. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy minden választópolgár kapjon könnyített formában megírt tájékoztatót igénylés nélkül is. Amíg ez nem valósul meg addig is tágitania kell a könnyített formában megírt tájékoztató igénylésére rendelkezésre álló határidőt.
2. A jogalkotónak – Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait tiszteletben tartva – meg kell szüntetnie a gondnokoltak bírósági általi választójog-korlátozásának lehetőségét.
3. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy bárki igényelhesen mozgóurnát, aki arra *egyéb méltányolható helyzete miatt* erre igényt tart.
4. A jogalkotónak lehetővé kell tennie a választókerületen belül található települések közigazgatási határain belül található bármely címre a mozgóurna kiszállítását, azokban az esetekben, amelyekben előre nem látható okból kerül sor a szavazókörön kívüli helyszínre történő mozgóurna-igénylésre.
5. Az NVI-nek biztosítania kell, hogy a Braille-nyo-

mott könnyített tájékoztató igénylésének módja is felhasználóbarát legyen a vak és gyengénlátó választópolgárok számára.

6. Az NVI-nek tájékoztatót kell készítenie a bentlakásos intézményeknek arról, hogy az ott tartózkodó személyek választójog-gyakorlását hogyan jogszerű segíteniük, és melyek azok a jogszerűtlen magatartások, amelyekről tartózkodniuk kell.
7. A választási szervezeteknek a gyakorlatukban mindig az alapjogok érvényre juttatását kell elsődlegesen támogatniuk. Azaz, a lehető legkevesebb korlátozást állítsák a választópolgárok elé, amikor azok a választási jogaikat, szólásszabadságukat vagy más alapjogukat gyakorolják.
8. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy a bentlakásos intézményekben ne csak két szavazatszámlláló-bizottsági tag szállítsa ki a mozgóurnát [Ve. 184. § (2) bekezdés], hanem akár négy.
9. Az NVI-nek tájékoztatót kell nyújtani minden olyan intézmény számára, amelynek esetében fennáll a veszély, hogy az ott tartózkodók nem képesek önállóan élni az aktív választójogukkal. Az egyedi esetekre az NVI-nek és az adott intézménynek előre fel kell készülnie.
10. A bentlakásos intézmények és a nem-ambuláns ellátást biztosító gyógyintézetek, fogvatartási helyszínül szolgáló intézmények és egyéb zárt intézmények nem tájékoztathatják az ápoltakat, ellátottakat, fogvatartottakat arról, hogy az ápolás, ellátás, fogvatartás helyszínére nem igényelhetnek mozgóurnát. Ehelyett az érintett intézményeknek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási szervezetekkel konzultálva szakmailag kielégítő infrastrukturális megoldást kell kialakítaniuk, amelynek keretében a titkosság biztosításával és az intézmény rendeltetésével, a választópolgár ott tartózkodásának céljával összhangban van lehetőség mozgóurnás szavazás útján a választójog gyakorlására.
11. Az NVI-nek a választások előkészítése során szorosan együtt kell működnie a hajléktalan emberekkel dolgozó civil és állami szervezetekkel. Olyan plakátokat és könnyen érthető és terjeszthető szóróanyagokat kell együtt készíteniük, amelyek elérik a célcsoportot.
12. A jogalkotónak és a jogalkalmazóknak biztosítania kell azt, hogy a fiktív lakcímmel rendelkező választópolgárok lakcímhelyzete rendeződjön és ez által más – Magyarországon lakcímmel vagy tartózkodási címmel rendelkező – választópolgárokhoz hasonló módon vehessenek részt a választási eljárásban.

⁹⁸ Lásd <http://valasztasz.tasz.hu/gyakran-ismetelt-kerdesek/szavazas-hajlektalan-emberkent-es-vagy-nem-szokvanyos-lakcimkartyaval/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8. A Város Mindenkié anyaga itt elérhető: https://avarosmindenkie.blog.hu/2018/03/19/valasztasi_kisokos_lakcimproblema_kal_kuzdo_embereknek. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 4.

⁹⁹ Az adatok elérhetőek: A Város Mindenkié: *Több, mint 100 ezer ember van bizonytalan lakcím helyzetben*, 2017. augusztus 8., https://avarosmindenkie.blog.hu/2017/08/08/tobb_mint_100_ezer_ember_van_bizonytalan_lakcim_helyzetben. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 8.

¹⁰⁰ Online is elérhető, hogy az adott választókerület melyik szavazókörében szavazhatnak a települési szintű lakcímmel rendelkező választópolgárok.

V. ADATVÉDELEM

A választási eljárásban az adatvédelem négy kiemelt ponton kap különös jelentőséget: a jelöltállítás, a névjegyzékekkel kapcsolatos kérelmek (levélben szavazás, átjelentkezés, mozgóurna igénylés, nemzeti-ségi választói névjegyzék), a kampány és a szavazás során, ugyanakkor jelentősége a választási eljárás minden szakaszában kiemelkedő, tekintettel a politikai vélemény különleges adat mivoltára. Hasonlóan a 2014-es általános választáshoz, a 2018-as általános választás során is a jelöltállítás során merült fel a legtöbb adatvédelmi anomália és visszaélés. A bűncselekményt is megvalósító, rosszhiszemű és rendeltetésellenes joggyakorlásban megnyilvánuló cselekmények gyanúja olyan gyakorisággal merült fel, hogy e gyanúk önmagukban is alkalmasak voltak a pártokkal mint a demokratikus verseny szereplőivel szembeni idegenkedést és bizalomvesztés előidézésére, beigazolódásuk esetén pedig a választás tisztaságának aláásására is.

a) Az ajánlóíveken található személyes adatokkal való visszaélések

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választását kísérő közbeszéd egyik központi témája volt a többes ajánlás rendszerének visszaélésekre fokozottan lehetőséget adó jellege. A kampányfinanszírozási szabályok az egyes jelölő szervezetek által indított egyéni jelöltek számával arányosan magasabb összegű állami kampánytámogatási összegre teszik jogosulttá az egyes jelölő szervezeteket [Kktv. 3. § (1) bekezdés], amelyek így érdekeltté válnak abban, hogy nagyszámú jelölt számára gyűjtsenek a nyilvántartásba vételhez szükséges számú ajánlást. A Ve. 122. § (3) bekezdése alapján a választópolgárok a választókerületükben korlátlan számú jelöltet ajánlhatnak.

E két rendelkezés együttese komoly ösztönzöt teremtett olyan jelölő szervezetek részvételére a választási eljárásban, amely szervezetek egyedüli valószínűsíthető célja a megszerezhető állami kampánytámogatás maximalizálása (és jobbra visszaélésszerű felhasználása) volt az ajánlásgyűjtésre vonatkozó szabályok megsértésével és kijátszásával.¹⁰¹ Ezek a már 2014-ben is "kamu-" vagy "bizniszpártok" néven emlegetett formációk semmiféle vagy rendkívül alacsony társadalmi beágyazottsággal rendelkeznek, valódi politikai céljaik nincsenek, a közhatalom megszerzése, a

közügyekről való véleménynyilvánítás, azok befolyásolása nem céljuk. Számos esetben ezen szervezetek között személyi, családi összefonódások is tapasztalhatóak. A társadalmi beágyazottság, és a komolyan vehető politikai szándék hiánya együttesen önmagában azt valószínűsíti, hogy az ilyen típusú jelölő szervezetek tisztességtelen módon, jellemzően más jelölő szervezetek ajánlóíveiről másolva jutnak a jelöltállításhoz szükséges számú ajánláshoz jelöltjeik számára.

A sajtó számos esettel foglalkozott, amikor a választópolgárok adatai tudtuk és akaruk nélkül kerültek fel egy-egy jelölt ajánlóíveire. A sajtóértesülések és a TASZ választási forrádrótján fogadott jogsegély-megkeresések alapján a kamupártok közti aláírás-csere gyakran szívességi-viszonossági alapú lehetett, más esetekben egy-egy ajánlásnak meghatározott "tarifája" lehetett. Az ajánlóíveken szereplő személyes adatok vonatkozásában a jelöltek, jelölő szervezetek adatkezelők [Infotv. 3. § 3. pont]. A választópolgárok személyes adatainak jogosulatlan megszerzéséért és átadásáért a jelölteket, jelölő szervezeteket egyértelműen jogi felelősség terheli. A sajtóértesülések közül a következő három esetet érdemes kiemelni: az LMP egyik székesfehérvári jelöltjének adatai összesen 16 olyan jelölt ajánlóívén szerepeltek, amelyeket egészen biztosan nem támogatott ajánlásával.¹⁰² Egy másik választópolgár összesen 16 olyan jelölt ajánlóívén találta meg a személyes adatait, akiket biztosan nem ajánlott képviselő-jelöltnek.¹⁰³ A többes ajánlás rendszerének adatvédelmi szempontú kudarcát legjobban jellemző eset azonban kétségkívül az volt, amikor fény derült rá, hogy dr. Péterfalvi Attila, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökének személyes adataival is visszaéltek.¹⁰⁴ Megjegyzendő, hogy a NAIH elnöke 2014-ben még úgy találta, a választópolgároknak nincs joga az ajánlóíveken található személyes adataik vonatkozásában tájékoztatást kérni az adatokat kezelő választási szervektől.

¹⁰¹ Lásd pl.: Dull Szabolcs: Kamupárt jelöltje voltam, csak a milliók kellettek, *index.hu*, 2018. március 20., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/20/kamupart_jeloltje_voltam_csak_a_millio_kellettek_-_egy_kamupartos_vallomasa/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁰² Dull Szabolcs: 16 kamujelölt lopta el a székesfehérvári LMP-s induló adatait, *index.hu*, 2018. március 28., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/28/16_kamujelolt_lopta_el_a_szekesfehervari_lmp-s_indulo_adatait/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁰³ Oroszi Babet: Új rekord: Judit adataival 15 kamupárt, és egy független jelölt is visszaélt, *atlatso.hu*, 2018. március 27., <https://blog.atlatso.hu/2018/03/uj-rekord-juditnak-15-kamupart-es-egy-fuggetlen-jelolt-is-visszaelt-az-adataival/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹⁰⁴ (Szerző nélkül:) Itt a kampány legmerészebb húzása: az adatvédelmi biztos adatait is ellopták, *hvg.hu*, 2018. március 7., http://hvg.hu/itt-hon/20180307_itt_a_kampany_legmeresebb_huzasa_az_adatvedelmi_biztos_adatait_is_elloptak. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

A TASZ 2014-es stratégiai perlésének köszönhetően azonban kialakult az a bírósági gyakorlat, amely minden polgár, így a NAIH elnöke számára is lehetővé tette, hogy saját maga utánajárjon az adataival történő visszaélésnek.¹⁰⁵

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán minden korábbinál több országos listát állító szervezetet vettek nyilvántartásba. Míg 2014-ben 16 önálló, 2 közös és 13 nemzetiségi listát állítottak,¹⁰⁶ addig idén már 21 önálló, 2 közös és 13 nemzetiségi listát állítottak.¹⁰⁷ A számok emelkedése mögött feltehetőleg nem a fokozódó közéleti aktivitás és a részvételi jogok felértékelődése, esetleg a politikai okokból megnövekedett pártalapítási kedv áll. Erre enged következtetni, hogy az újonnan listát állító szervezetek között mindössze néhány olyan volt, amely érdemi kampánytevékenységet fejtett ki és jelenléte egyébként a kampányidőszakon kívül is érzékelhető volt. Ezekon kívül a közvélemény mintegy másféltucat pártot tekintett kamupártnak.¹⁰⁸

A "kamupártok" elburjánzására lehetőséget teremtő többes ajánlási rendszer a közpénzek pazarlásán túl számos, a demokratikus politikai verseny rendeltetését veszélyeztető problémát teremt.¹⁰⁹

Egyrészt a "kamupártok" elburjánzása a választási eljárásban teljes mértékben megkülönböztethetlenné teszi a nem valódi politikai céllal induló jelöltet és jelölő szervezetet (a visszaélést elkövetőt) azon jelölttől illetve jelölő szervezettől, aki a jelöltséghez a jogszabályokat betartva, tisztességes úton jutott illetve így állított listát, és valódi politikai célokkal rendelkezik. Az ezt lehetővé tevő, a jelöltállítás során a csalásokat megkönnyítő szabályozás alkalmas arra, hogy valamennyi jelölttel szemben kétségeket ébresszen a tekintetben, hogy ő jogszerűen szerezte-e meg a jelöltségét. Mivel az országos lista állítása a megfelelő számú egyéni jelölt (és azok megfelelő földrajzi eloszlásának) függvénye, ez a bizalomvesztés a közhatalomért folyó verseny intézményesített szereplőire, a jelölő szervezetekre is éppígy kihat. Az utolsó lépésben pedig a pártok és jelöltjeik által megszerzett mandátumok legitimitásába vetett bizalom is elvész. Összességében tehát a "kamupártok" elburjánzását lehetővé tevő szabályozás a választások demok-

ratikus legitimitását alapjaiban ássa alá.

Másrészről a többes ajánlás rendszere nem garantálja megnyugtatóan, hogy a választópolgár valós akarata szerint tudjon élni az aktív választójogával. A valós akarat ugyanis nem kizárólag azt jelenti, hogy a választópolgár a számára elfogadható jelöltet támogatja ajánlásával, majd később szavazatával, hanem azt is, hogy az ő adatainak jogosulatlan felhasználásával nem jut jelöltséghez olyan jelölt, akit ő nem kíván jelöltként látni a választásokon (negatív jogosultság).

Harmadrészt pedig, a többes ajánlás hatályos rendszere közvetlenül alkalmas a választópolgárok információs önrendelkezési jogának aláásására, mivel a választópolgárok személyes adataik felett nem gyakorolhatják kellő hatékonysággal a rendelkezési jogot. A jogosulatlanul megszerzett személyes adatok ajánlóívre történő felvezetésével ráadásul különleges adat keletkezik, hiszen az adatokból a választópolgár politikai véleményére lehet következtetést levonni.

Negyedrész, a "kamupártok" részvétele lerontja a választási eljárásban jóhiszeműen résztvevő jelölő szervezetek politikai véleménynyilvánítási és a választópolgárok tájékozódási lehetőségeit a kampány során. Valamennyi országos listát állító jelölő szervezet jogosult ugyanis meghatározott műsoridőre a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásaiban a Ve. 147/A. § értelmében.

Ve. vonatkozó rendelkezései szerint azonban összesen, minden jogosult jelölő szervezet számára együttesen egy meghatározott műsoridő (470 perc) áll rendelkezésre ilyen célra. Ezt az időtartamot pedig egyenlően kell felosztani a jogosultak között. Így a valós politikai szándékkal rendelkező jelölő szervezetek számára alacsonyabb műsoridő áll rendelkezésre, tekintettel az országos listát állító szervezetek magas számára. Mindennek eredményeképp tehát a közhatalom megszerzésére valóban törekvő, a választópolgárokért versengő jelölő szervezetek számára kevesebb tér áll rendelkezésre politikai üzeneteik kifejezésére, a választópolgárok pedig ezáltal kevesebb lehetőséget kapnak e jelölő szervezetek programjának, üzeneteinek megismerésére, kiértékelésére. Ráadásul a "kamupártok" közül többen nem élnek a

¹⁰⁵ Lásd részletesebben A TASZ 2014-es választási jelentése, 4. fejezet, 32-36. o.

¹⁰⁶ <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/vertaj/hu/j1.html>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁰⁷ http://www.valasztas.hu/orszag-os-listak?p_p_id=ogyorszag-os-listak_WAR_nvinnrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&ogyorszag-os-listak_WAR_nvinnrportlet_tabId=tab2. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁰⁸ Oroszi Babett - Rádi Antónia: Itt a lista – olvasóink szerint ezek a kamupártok csaltak az aláírásaikkal, *atlatszo.hu*, 2018. március 21., frissítve: 2018. május 4., <https://atlatszo.hu/2018/03/21/itt-a-lista-olvasoink-szerint-ezek-a-kamupartok-csaltak-az-alairasaikkal/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁰⁹ Mráz Attila: Ki szabadít meg minket a kamupártoktól?, *index.hu*, 2018. március 20., <https://index.hu/velemenylolvir/2018/03/20/ki-szabadit-meg-minket-a-kamupartoktol/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

felkínált műsoridővel, ezzel is bizonyítva, hogy a politikai versenyben nem kívánnak résztvenni.

A TASZ által kínált eszközök a visszaélések felderítésére

A TASZ által a választópolgárok rendelkezésére bocsátott, a személyes adataikkal való visszaélés felderítésére szolgáló eszközöket élénk érdeklődés kísérte.

A választópolgárok személyes adataival történő visszaélések elleni fellépés terén az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása során szerzett tapasztalatok miatt a TASZ már hónapokkal a kampányidőszak előtt elkészítette azt az adatigénylési mintalevelet¹¹⁰, amelynek segítségével a választópolgárok megtudhatták a helyi választási irodáktól, hogy mely jelöltek ajánlóíven szerepelnek a személyes adataik. Arról, hogy a mintalevelet pontosan hányan küldték el az illetékes választási irodának, nincs adatunk – azonban a mintalevelet tartalmazó oldal több, mint 16 000 egyedi megtekintése arról árulkodik, hogy a választópolgárok tömegesen érdeklődtek a visszaéléseket feltáró eszköz iránt. A TASZ ezentúl a NAIH számára megküldhető mintalevelet bocsátott a választópolgárok rendelkezésre arra az esetre, ha a választási iroda válaszával elégedetlenek lennének. Számos érintett feljelentést tett az illetékes rendőrkapitányságon mind személyes adattal való visszaélés (Btk. 219. §), mind pedig a választás rendje elleni bűncselekmény gyanújával [Btk. 350. § (1) bekezdés d) pont].

Az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések büntetőjogi védelme

A választópolgárok személyes adataival történő visszaélések a választási eljárásban jellemzően kimerítik a választás rendje elleni bűncselekmény tényállását, s így – más bűncselekményekkel alakai halmazatban – ekként is üldözendők. A nyomozóhatóságok indokolatlan jogértelmezési gyakorlata e bűncselekmények alulminősítéséhez vezet, és az arányos büntetőjogi fenyegetés csökkentéséhez, ezen keresztül pedig a választások tisztaságának és a választópolgárok jogainak alacsonyabb szintű védelméhez járul hozzá. Mindez különösen aggasztó annak fényében, hogy a visszaélések ellen szinte kizárólag a büntetőjogi fenyegetés jelenthet védelmet. A választópolgárok széles körének felháborodása azonban a nyomozóhatóságot is jogértelmezése átgondolására ösztönözheti.

A választás rendje elleni bűncselekmény tényállását a TASZ álláspontja szerint kétséget kizáróan kimerítik a

választópolgárok ajánlóíveken található aláírásaival a jelöltállítás során jellemzően megvalósult visszaélések (*„Aki a választási eljárásról szóló törvény [...] hatálya alá tartozó választás [...] során jogosulatlanul aláír, hamis adatokat tüntet fel, bűntettet követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”*). Mégis tudomásunk van olyan esetről, amikor a rendőrség a feljelentés tartalmától eltérően hamis magánokirat felhasználása miatt kezdett el nyomozni, vagy a megkezdett nyomozást a választás rendje elleni bűncselekmény vonatkozásában bűncselekmény gyanúja hiányában megszüntette. Ez nem csupán azért aggasztó, mert a hamis magánokirat felhasználóját a törvény jóval alacsonyabb büntetési tétellel fenyegeti. A rendőrség gyakorlata ugyanis kiüresíti a közvetlen és a közvetett demokrácia büntetőjogi védelméül szolgáló tényállást, a védett jogi tárgyról (ti. a választások tisztasága) nem véve tudomást semmibe veszi a tényállás rendeltetését.

Olyan eset is eljutott a TASZ-hoz, melyben a rendőrség a Legfőbb Ügyészség NF.881/2018/1-I. számú válogatására (sic!) hivatkozik, mely szerint *„a választás rendje elleni büntett gyanúja nem állapítható meg, ha az érvényes ajánlások száma elérte a jelöltséghez szükséges számot (500 db ajánlás) és a kifogásolt ajánlások száma nem haladja meg a ténylegesen leadott összes ajánlás és a jelöltséghez szükséges szám különbözetét.”* Itt jegyezzük meg, hogy a Büntető Törvénykönyv Kommentárja (Wolters Kluwer *„Új Jogtár”* nevű CD-jogtár)¹¹¹ szerint *„a hamis magánokirat felhasználásával vagy hamis, meghamisított vagy egyéb okból a közokirat-hamisítás törvényi tényállása alá szubszumálható közokirat felhasználásával történő elkövetés esetén valóságos alakij bűnhalmazat állapítandó meg.”*

A Legfőbb Ügyészség jogértelmezése szerint gyakorlatilag eredménybűncselekményről beszélünk (hiszen csak akkor lehetséges megállapítani a bűncselekmény elkövetését, ha a visszaélések nyomán vesznek nyilvántartásba a jelöltet), ami a jogszabályi rendelkezésnek sem szövegéből, sem pedig a rendeltetéséből nem következik. A jogértelmezés azonban más szempontból is problémás:

- A bűncselekmény megvalósulását az állampolgároknak a cselekményről, a visszaélésről való tudomásszerzéséhez köti azzal, hogy a *kifogásolt* ajánlások számát teszi meg a bűncselekmény megvalósulása feltételének. Azonban az állampolgárokat egyetlen szerv sem értesíti arról, hogy hány jelölt ajánlóíven szereplenek az ajánlásaik, akik így nincsenek abban a helyzetben, hogy sa-

¹¹⁰ <http://valasztasz.tasz.hu/mit-tegyek-ha-az-alairast-gyujtok-visszaelttek-az-adataimmal/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹¹¹ dr. Hegedűs István - dr. Juhász Zsuzsanna - dr. Karsai Krisztina - dr. Katona Tibor - dr. Mezölaki Erik - dr. Szomora Zsolt - dr. Törő Sándor: *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2013.

ját maguk által megtett lépések nélkül (adatok kikérése) vitathassák az ajánlások érvényességét. Ráadásul a tényállás a választások objektív rendjét hivatott védeni, nem pedig a választópolgárok szubjektív sérelmét megelőzni. Így tehát a bűncselekmény gyanúja vagy megvalósulása szempontjából teljesen irreleváns, hogy pontosan hány ajánlást kifogásoltak a választópolgárok.

- Ahogy azt e jelentésben is kifejtjük, az érvényes ajánlás csupán annyit tesz, hogy a választópolgár valamennyi adata megfelel rajta a valóságnak (a névjegyzéki adatoknak), és szerepel mellette aláírás. Az érvényesség vélelme fennáll hamisított aláírások esetében is, mivel a választási szerveknek nincs sem lehetősége, sem hatásköre az aláírások eredetiségének ellenőrzésére.
- Az ügyészség értelmezése továbbá arra utal, hogy ha már jelöltté vált valaki "nem kifogásolt aláírásokkal", akkor a továbbiakban nincs helye a választás rendje elleni büntett megállapításának. **A jogértelmezés rendkívül sajátos: egy cselekmény jogellenességét nem szünteti meg az a körülmény, hogy a továbbiakban a bűncselekmény elkövetésében érdekeltnek már nem tűződik további érdeke ahhoz, hogy az abból származó, jogszerűtlen előnyöket élvezze (mert már egyébként jogszerűen, vagy jogszerűnek tűnő módon megszerezte más forrásból is az ajánlásokat). Itt ismételtén utalunk az érvényes és nem kifogásolt ajánlások megítélésével kapcsolatos nehézségekre.**

A Ve. 122. § (5) bekezdése szerint az ajánlás nem vonható vissza, így a választópolgár, akinek személyes adataival visszaéltek és erről értesül, saját maga nem tudja (magáénak elismerni és) "visszavonni" az ajánlást. Ugyanakkor hiába kifogásolja a választópolgár, hogy ő nem adott ajánlást annak a jelöltnek, amely az ő személyes adatait is tartalmazó ajánlóívet adott le. A választópolgár állításának és az érintett jelölt ellentétes állításának elbírálására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs mód. Közvetkezésképpen a jogellenes cselekménynek a választási eljárásban jogkövetkezménye nem lehet; a későbbiekben pedig már csak büntetőjogi következménye lehet. Ezt az esélyt lehetetleníti el vagy üresíti ki a nyomozóhatóság. Ugyanakkor – vélhetőleg az ajánlóíveken található személyes adatokkal kapcsolatos visszaéléseket

övező igen széleskörű közfelháborodás nyomán – a nyomozóhatóság igyekezett eredményeket felmutatni legalább az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása során vélelmezhető visszaélések felderítése kapcsán, amelynek részeképp a Legfőbb Ügyészség 18 vádlott ellen emelt vádat.¹¹² Ez tehát arra utal, hogy az aktív választópolgári fellépés nyomán a választások tisztaságának büntetőjogi védelme is hatékonyabb eszközt, visszatartó, elrettentő erőt jelenthet a további jogsértésektől.

Polt Péter legfőbb ügyész 2019 februárjának végén az Országgyűlésben számára feltett kérdésre válaszolva ismertette, hogy a hatóságok 151 ügyben nyomoznak a 2018. évi választásokkal kapcsolatban történt csalások, visszaélések ügyében. Az ügyek közül ekkor 72 felderítési szakban volt, 79 ügy vizsgálati szakaszba jutott, négy ügyben pedig bírósági döntés született.¹¹³

b) Kéretlen kampánymegkeresések, a személyes adatok jelöltek, jelölő szervezetek általi kezelése

A kampány során jellemzően a Fidesz-KDNP jelöltjeihez kapcsolódóan panaszolták választópolgárok sajtóértesülések és a TASZ választási forródrótja útján, hogy hozzájárulás nélkül, nyilvános forrásból nem elérhető (mobil)telefonszámon¹¹⁴ vagy e-mail címen kéretlen kampányüzeneteket juttattak el a választópolgárokhoz. Elsősorban, de nem kizárólagosan Bakondi György (a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója) nevében juttattak el ilyen kéretlen üzeneteket egyes választópolgárokhoz e-mail útján.¹¹⁵ Az érintett választópolgárok túlnyomó többsége egészen biztos volt benne, hogy sem a 2018-as kampányidőszakban, sem előtte nem adtak hozzájárulást sem a jelölő szervezetnek, sem a jelölteknek arra, hogy elérhetőségeiket kezeljék. Azonban még ha korábban fel is iratkoztak volna egy jelölő szervezet levelezőlistájára, vagy aláírtak volna nekik egy petíciót, az sem jogosítaná fel az adatok differenciálatlan, bármely célra történő kezelésére a jelölő szervezetet, mivel az adatok felhasználásra a célhoz kötöttség elve irányadó.

A kéretlen telefonhívások és e-mailek a hozzájárulás hiányán túl azért is voltak különösen aggályosak, mert több esetben felmerült, hogy a Fidesz-KDNP jelöltjei állami adatbázisok tartalmát hasz-

¹¹² L. a Legfőbb Ügyészség 2018. március 14-ei sajtóközleményét. <http://ugyeszseg.hu/valasztas-rendje-elleni-buntett-miatt-emelt-vadat-a-fovarosi-fougyeszseg/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹¹³ https://hvg.hu/itthon/20190227_Polt_Peter_151_ugyben_nyomoznak_valasztasi_csalas_miatt. Letöltés dátuma: 2019. március 1.

¹¹⁴ (Szerző nélkül:) Sehogy sem lehet lekerülni a Fidesz híváslistájáról, *hvg.hu*, 2018. április. 3., http://hvg.hu/itthon/20180403_Sehogy_sem_lehet_lekerulni_a_Fidesz_hivaslistajarol. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹¹⁵ (Szerző nélkül:) Több fideszes politikus is kéretlen levelekkel árasztotta el a postaládát, *hvg.hu*, 2018. április. 2., http://hvg.hu/itthon/20180402_Tobb_fideszes_politikus_is_keretlenlevelekkel_arasztotta_el_a_postaladakat. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

nálják fel jogosulatlanul kampánytevékenységük során.¹¹⁶ Amennyiben e gyanúk megalapozottak, az nem pusztán a választópolgárok információs önrendelkezésének és a választások törvényességének, tisztaságának súlyos sérelmét jelenti, hanem alapjaiban kérdőjelezi meg az állam és egyes pártok szétválasztását. A fenti, kéretlen megkeresések nyomán egy választópolgár a TASZ segítségével pert indított a FIDESZ-Magyar Polgári Párt ellen, két jogsértés megállapítását kérve: a tájékoztatási kötelezettség elmulasztásának megállapítását és annak teljesítésére való kötelezést; továbbá az adatkezelés jogszerűtlenségének megállapítását.

c) Visszaélés a határon túli választópolgárok személyes adataival

A választási eljárásban nem pusztán a magyarországi lakcímmel rendelkező magyar állampolgárok személyes adataival éltek vissza. A határon túli állampolgárok választójogosultságuk következtében szintén a visszaélések célpontjaivá váltak. E visszaélések pedig a magyar közigazgatási és büntető joghatóság hiányában más államok területén magyar hatóságok által nem deríthetők fel, ezért még nagyobb veszélyt jelentenek a magyarországi választások tisztaságára és a választópolgárok jogaira.

Részben a 2018-as általános választások választási eljárásával párhuzamosan zajlott a – TASZ által is támogatott – Minority SafePack elnevezésű európai polgári kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése. Az „öshonos kisebbségek” jogainak védelme érdekében zajló kezdeményezést – ma már tudjuk – a legnagyobb számban Magyarországon és Romániában támogatták (527.686 és 254.871 fő),¹¹⁷ tehát a magyar választópolgárok a támogatók igen jelentős részét tették ki. Aromániai eredmény minden bizonnyal nem független a romániai magyar szervezetek, pártok mozgósítási és szervezési tevékenységétől. Közülük is kiemelkedett a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) tevékenysége, elsősorban a társadalmi beágyazottsága miatt. Az RMDSZ a Minority SafePack támogató aláírásainak begyűjtését és eljuttatását is megszervezte, mindezt azonban úgy, hogy ugyanazon a formanyom-

tatványon gyűjtötte az adatokat a Minority SafePack támogatására, valamint a magyarországi országgyűlési választásokon való részvételhez (levélben szavazáshoz) szükséges regisztrációra – mindezt anélkül, hogy a két cél az adatlapon világosan elkülönült volna.¹¹⁸ Ezzel – legalábbis az aláírásgyűjtők álláspontja szerint – lehetővé vált, hogy az RMDSZ (vagy más, a kezdeményezéshez ilyen módon aláírásokat gyűjtő szervezet) a megszerzett személyes adatok birtokában az érintett választópolgár helyett küldje meg – a választas.hu oldalon található kérelemnyomtatvány kitöltése és benyújtása útján – a választási szerveknek a levélben szavazók névjegyzékébe vételére irányuló kérelmet.

Az adatok ilyen módon történő gyűjtése nem garantálja azt, hogy a magyarországi általános választásokra vonatkozó regisztráció tekintetében az adatkezeléshez tájékozott beleegyezést adjon a választópolgár. Ezt azt eredményezhette, hogy azon magyar állampolgárok is akaratukon kívül kerülhettek a levélben szavazók névjegyzékébe a magyarországi választások vonatkozásában, akik egyébként kizárólag a Minority SafePack kezdeményezést kívánták támogatni. Mindenképpen törvénytelen gyakorlatról van szó, hiszen a választópolgárok regisztrációjának szabályozása a magyar választási eljárási kódex, a Ve. tárgyi hatálya alá esik. Márpedig a Ve. nem teszi lehetővé azt, hogy választópolgárok nevében (akár tudtukkal és megbízásukból) más személy nyújtson be kérelmeket a választas.hu oldalon keresztül – e jogértelmezést pedig a Nemzeti Választási Iroda is osztja.¹¹⁹ A jogsértésnek különös súlyt ad, hogy az országgyűlési választásokon történő részvétel céljából történő regisztrációt nem politikasemleges személy vagy szervezet, hanem egy politikai párt végzi a választópolgár nevében (és nem pusztán segítséget nyújt ahhoz, hogy a választópolgárok személyesen maguk nyújtsák be a kérelmet).

A Nemzeti Választási Iroda NVI/753-2/2017 számú állásfoglalásában¹²⁰ kifejtette, hogy jogszerűtlen, ha a levélben szavazók névjegyzékébe felvételre irányuló kérelmet a választópolgártól eltérő személy nyújtja be: „A regisztrációs kérelmet maga a választópolgár

¹¹⁶ Rovó Attila: Úgy tűnik, tényleg az ügyfélkapus e-mailcímet spammeli a Fidesz migránsoszással, *index.hu*, 2018. március 22., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/22/ugy_tunik_tenyleg_az_ugyfelkapus_emailcimet_spammeli_a_fidesz_migransozassal/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹¹⁷ <http://www.minority-safe-pack.eu/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹¹⁸ Sipos Zoltán: Miért nem oké az, hogy a Minority SafePackhez az RMDSZ hozzákapcsolta a regisztrációt a magyarországi választásokra, *erdely.atlatszo.hu*, 2017. október 24., <https://erdely.atlatszo.hu/2017/10/24/miert-nem-oke-az-hogy-a-minority-safe-packhez-az-rmdsz-hozzakapcsolta-a-regisztraciott-a-magyarorszag-i-valasztasokra/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹¹⁹ Az űrlap és a rajta megadott tájékoztató szövege szintén elérhető ezen a címen: <https://atlatszo.ro/2017/10/24/miert-nem-oke-az-hogy-a-minority-safe-packhez-az-rmdsz-hozzakapcsolta-a-regisztraciott-a-magyarorszag-i-valasztasokra/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

¹²⁰ Sipos Zoltán: Törvénytelenül bonyolítja a választási regisztrációt az RMDSZ és az Eurotrans Alapítvány, *erdely.atlatszo.hu*, 2017. október 27., frissítve: 2017. október 28., <https://erdely.atlatszo.hu/2017/10/27/torvenytelenul-bonyolitja-a-valasztasi-regisztraciott-az-rmdsz-es-az-eurotrans-alapitvany/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 7.

nyújthatja be, nevében más nem járhat el.” A kérelem kitöltésében azonban a választópolgár jogszerűen kérhet segítséget és számára jogszerűen adható is segítség.

Ajánlások

1. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét; a jövőben kizárólag egy OEVK-jelöltet ajánlhasson a választópolgár;
2. A Legfőbb Ügyészség vizsgálja felül a választás rendje elleni bűncselekményekkel kapcsolatos jogértelmezését akként, hogy a bűncselekmény megvalósulását a cél és nem az eredmény megvalósulása tekintetében állapítja meg.

VI. JELÖLTÁLLÍTÁS

a) Az Állami Számvevőszék által az ellenzéki pártokra kiszabott bírság

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az egyes pártok gazdálkodása vizsgálatának időzítésével, megállapításai közzétételének időpontjával előreláthatóan a választói akarat befolyásolására alkalmas módon járt el, amely az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervétől elfogadhatatlan magatartás. Alaptörvény-ellenes, hogy az ÁSZ bírsága ellen nem áll rendelkezésre jogorvoslat.

2017 decemberében, a kampányidőszak kezdete előtt vált nyilvánossá, hogy minden, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező *ellenzéki* pártot (DK¹²¹, Együtt¹²², Jobbik¹²³, Liberálisok¹²⁴, LMP¹²⁵, MSZP¹²⁶, Párbeszéd¹²⁷) megbírságot az ÁSZ részben adminisztrációs mulasztások és hibák, részben tiltott vagyoni hozzájárulás elfogadása miatt. A bírság nagyságrendje a néhány milliótól a több száz millióig terjedt, utóbbit - a költségvetési támogatás levonásával együtt 660 millió ft-ot - a Jobbiknak kellett megfizetnie. Több párt elutasította a bírság megfizetését, mivel annak kiszabását jogszerűtlennek tartották.¹²⁸ A tiltott vagyoni hozzájárulás elfogadása miatti bírságot jellemzően irodabérleti szerződésekkel kapcsolatos visszásságok (piaci ár alatti bérleti díj) és jogi személyektől elfogadott (és ezáltal jogszerűtlen) támogatás miatt szabta ki az ellenőrző szerv. A nyilvánosságra hozott jelentéstervezetek és jelentések, ahogy az ellenőrzések időpontja is, mind azt a feltételezést erősítik, hogy az ÁSZ az említett időszakban visszaélészerűen gyakorolta a pártok ellenőrzésére szolgáló felhatalmazását. Az ÁSZ ugyanis már előre úgy állította össze ellenőrzési tervét, hogy előre látható volt: az érintett pártokat az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása előtt érik majd az ellenőrzések, szemben a két kormánypárttal, melyeket ezen időszakon kívül ellenőriz az ÁSZ. (Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani. Az alapvető jogismeret kizárja e következmények előreláthatóságának hiányát.) Ezt mind az ellenőrzések időzítése, mind a szóban forgó megállapítások hiányos indokolása, szakszerűtlen és jogszerűtlen jellege alátámasztani látszik; továbbá az a tény is figyelemreméltó, hogy az ÁSZ 2017. előtt jellemzően nem élt szankcionálási jogkörével. A TASZ állásfoglalást adott ki az ÁSZ lépéseiről.¹²⁹

gyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani. Az alapvető jogismeret kizárja e következmények előreláthatóságának hiányát.) Ezt mind az ellenőrzések időzítése, mind a szóban forgó megállapítások hiányos indokolása, szakszerűtlen és jogszerűtlen jellege alátámasztani látszik; továbbá az a tény is figyelemreméltó, hogy az ÁSZ 2017. előtt jellemzően nem élt szankcionálási jogkörével. A TASZ állásfoglalást adott ki az ÁSZ lépéseiről.¹²⁹

Az ÁSZ a bírságok kiszabásának (illetve ellenőrzésének) időzítésével esélyegyenlőtlenséget teremtett az országgyűlési választásra készülő pártok között, mivel a kormánypártokat nem ebben az időszakban ellenőrizte; ez pedig felveti a pártok közötti, politikai vélemény alapján történő közvetett hátrányos megkülönböztetés gyanúját (Alaptörvény, XV. cikk). Az ellenőrzés nem véletlenszerű, hanem ellenőrzési tervet követ, amelyet azonban az ÁSZ saját maga állít össze annak tudatában, hogy az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdése értelmében az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában tartják az országgyűlési képviselők általános választását. A diszkrimináció gyanúját erősíti, hogy az ÁSZ semmilyen tárgyilagos mérlegelés szerinti, észszerű indokot nem tudott adni az ellenőrzések időzítésére. A nyilvánosság előtt az indokok szolgáltatása helyett az intézményt ért szakmai, jogi kritikára az ÁSZ az intézmény iránti közbizalom aláadására alkalmas, állami szervektől szokatlan hangnemű és stílusú sajtóközleményekben reagált.¹³⁰ A diszkriminatív szankcionálás önmagában jogsértő, ezentúl viszont a szabad és tisztességes választások garanciáinak lerontásaként, a választásokba történő illetéktelen beavatkozásként értékelendő.

A jelentések emellett a demokratikus jogállamiság elvét is sértik, mivel azok nélkülözik az érdemi indokolást (hiányoznak belőlük a szankciót megalapozó

¹²¹ <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18014.pdf?ctid=762>

¹²² <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18015.pdf?ctid=1233>

¹²³ <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18012.pdf?ctid=762>

¹²⁴ <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18017.pdf?ctid=762>

¹²⁵ <https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18016.pdf?ctid=762>

¹²⁶ <https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18013.pdf?ctid=762>

¹²⁷ <https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18018.pdf?ctid=762>

¹²⁸ Fábián Tamás: Mi lesz a pártokkal, amelyek nem fizetik ki az ÁSZ-büntetést?, *index.hu*, 2018. január 10., https://index.hu/belfold/2018/01/10/allami-szamvevoszek_nav_lmp_jobbik_dk/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

¹²⁹ Állásfoglalásunk az Állami Számvevőszék ellenzéki pártokat ért szankcióiról, 2018. január 17., <https://tasz.hu/cikkek/allasfoglalasunk-az-allami-szamvevoszek-ellenzeki-partokat-ert-szankcioirol>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

¹³⁰ Az ÁSZ kérdései a TASZ civil szervezetéhez – fizikailag is megtámadták a Számvevőszéket, 2018. 01. 17., <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/az-asz-kerdesei-a-tasz-civil-szervezethez-fizikailag-is-megtamadtak-a-szamvevoszeket>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

zó számítások, iratok, dokumentumok, bizonyítékok, ekként a tényállás sem kellő mértékben tisztázott). Mindez a megállapításokat és azok *ipso iure* beálló jogkövetkezményeit fogalmilag önkényessé teszi. A jogsértő jelleget tovább súlyosbítja, hogy a hiányos tényállásra és bizonyítékokra alapozott döntés elleni jogorvoslat is rendkívüli módon elnehezülne az érintettek számára – még ha rendelkezésre állna is jogorvoslat. Ennek hiányában az állítások vitatására, cáfolatára, a nyilvánosság előtti tisztázásra rendelkezése álló mozgástér jelentősen és jogszerűtlenül szűkül az érintett pártok számára.

A Nemzetgazdasági Minisztérium 2018. január 10-ei közleménye értelmében a nemzetgazdasági miniszter „javasolta” a(z irányítása alatt álló) NAV-nak, hogy az ÁSZ felhívása ellenére nem fizető pártok ellen „*ne indítson behajtási eljárást és ne érvényesítsen inkasszót az országgyűlési választásokat megelőzően*”.¹³¹ Az ellenzéki pártok, dacára ezen „kedvezménynek”, a kötelezések tudatában önmérsékletet kellett hogy tanúsítsanak a kampánycöltsékek terén, anyagi helyzetük - különösen a Jobbik Magyarországért Mozgalomé - pedig bizonytalanná vált. Ez utóbbi párt a büntetés által előidézett anyagi helyzetére hivatkozva azóta több időközi önkormányzati választáson sem állított jelöltet (Budapest VIII. kerületi időközi polgármester-választás, Budapest V. kerületi időközi önkormányzati képviselő-választás),¹³² és a 2018. őszi, Budapest XV. kerületi időközi polgármester-választáson sem fog jelöltet állítani.¹³³ A Jobbik a bírság összegének előteremtésére támogatói körében gyűjtést indított, mely során mintegy 100 millió forint gyűlt össze, de ezt az összeget a párt végül a választási kampány során használta fel, nem a bírságösszeg kiegyenlítésére költöttek.¹³⁴

Az ÁSZ döntése ellen semmilyen jogorvoslat nem áll rendelkezésre, így a döntés alaptörvény-ellenes, hiszen az ÁSZ az ügyben érdemét tekintve hatósági jogköröket gyakorol: a tárgyi jog érvényre juttatása érdekében egyedi jogalkalmazói aktussal kötelezettséget keletkeztet egy külső jogalany számára. A jogorvoslati jog hiánya tehát a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelenti [Alaptörvény, XXVIII. cikk (7) bekezdés].

b) A Magyar Államkincstár által folyósított kampánytámogatás visszafizetésére irányuló kötelezettség

A hatályos szabályozás alkalmatlan arra, hogy a választási kampányban felhasznált kampánytámogatás erre kötelezettek általi visszafizetését hatékonyan kikényszerítse. A szabályozás azon, valódi politikai tevékenységet nem folytató jelölő szervezeteknek kedvez, amelyek a szabályozás hiányosságaival visszaélve nem vállalnak anyagi felelősséget a felhasznált kampánycöltségekért. Bár elvben éppen a hasonló, a politikai versenyben részt venni nem szándékozó, egyéb motivációjú szervezetek kiszűrése volna a szabályozás célja, a hatályos jogszabály erre alkalmatlannak bizonyult, immáron másodjára.

A hatályos jogszabályok egyfelől alkalmatlanok arra, hogy a valódi politikai szándék nélküli, a közhatalom megszerzésére nem törekvő, az állami kampánytámogatást átláthatatlan módon és magáncélokra felhasználni kívánó jelölő szervezetek visszafizetési kötelezettségét kikényszerítse. Ezáltal arra is alkalmatlanok, hogy az ilyen jellegű szervezetek költségvetési forrásokból való működését és finanszírozását megnehezítsék vagy lehetetlenné tegyék. Másfelől a szabályozás következménye, hogy ellehetetleníti egyes, jóhiszeműen a közhatalom megszerzésére törekvő, a közügyek vitelében való aktív részvételt vállaló politikai pártok működését – különösen figyelemmel a jelölő szervezeteknek a választási szabályozásból eredően szélsőségesen egyenlőtlen esélyeire. A visszafizetési kötelezettség tehát, noha legitim célt szolgál, annak elérésére alkalmatlan, ezzel egy időben viszont a párt formájában történő egyesülés és a passzív választójog gyakorlására nézve visszatartó erőt jelent, így alapjog-korlátozó. Mindez komoly aggályokat ébreszt a visszafizetési kötelezettség alkotmányosságát tekintve.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása idején hatályos szabályozás szerint, ha egy párt listája nem szerezte meg az összes érvényesen leadott szavazat 1%-át, akkor a teljes, a kampányra kapott állami támogatási összeget (az egyéni jelöltek számának függvényében ez sávosan alakul, l. Kkttv. 3. §) vissza kellett fizetnie a Magyar Államkincstárnak; egyéni jelöltek esetében pedig 2%-ot kellett elérni

¹³¹ Haladékokat kérhetnek a szabálytalanul gazdálkodó pártok, 2018. január 10., <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-ministerium/hirek/haladekot-kerhetnek-a-szabalytalanul-gazdalkodo-partok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹³² HH: A Jobbiknak nincs pénze indulni a budapesti időközi választáson, *index.hu*, 2018. május 16., https://index.hu/belfold/2018/05/16/a_jobbiknak_nincs_penze_indulni_a_budapesti_idokozi_valasztason/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

¹³³ D. Kovács Ildikó: Nem lesz Jobbikos jelölt a rákospalotai időközön, 24.hu, 2018. augusztus 14. <https://24.hu/kozelet/2018/08/14/rakospalota-jobbik/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.; Dull Szabolcs: Egy újabb választás, ahol a Jobbik nem indít jelöltet, *index.hu*, 2018. augusztus 17., https://index.hu/belfold/2018/08/17/nem_indit_jeloltet_a_jobbik_a_szombathelyi_idokozi_onkormanyzati_valasztason/. Letöltés dátuma: 2018.08.24.

¹³⁴ Német Tamás: A Jobbik kampányra költötte az ÁSZ-büntetés befizetésére kért adományokat, *index.hu*, 2018. június 21., https://index.hu/belfold/2018/06/21/a_jobbik_kampanyra_koltotte_az_asz-buntetes_befizetesere_kert_adomanyokat/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

a visszafizetési kötelezettség elkerülése érdekében [Kkttv. 8. § (4) bekezdés]. Minden OEVK-jelöltet 1 millió Ft állami kampánytámogatás illetett meg.

A 2018. évi országgyűlési választások során hatályos szabályozás szerint a visszafizetési kötelezettség teljesítéséért elsősorban a párt mint jogi személy felelős, amely a saját vagyonából kell hogy helytálljon a tartozásért. Amennyiben a visszafizetendő összeg meghaladja a párt vagyonát, annyiban a párt vezető tisztségviselői egyetemlegesen kell hogy helytálljanak a tartozásért a Kttv. 8/C. § (8) bekezdése értelmében.

A TASZ az országgyűlési képviselők mind 2014., mind pedig 2018. évi általános választásának értékelése során egyértelművé tette, hogy alkotmányosan rendkívül aggályos a jelöltállítást visszaélésszerűen, kizárólag magáncélok előmozdítására használni kívánó jelöltek, jelölő szervezetek elburjánzását elősegítő választási szabályozás. A TASZ a 2014-es választási jelentésében mindkét választási eljárás során egyértelmű ajánlást fogalmazott meg a jogalkotó számára,¹³⁵ amely e problémára nem tüneti kezelést adna, hanem az okát szüntetné meg: el kell törölni a többes ajánlás rendszerét, amely 2014 óta ahhoz vezetett, hogy a jelölteket arra ösztönözze, osszák meg egymással a választópolgárok általuk hetekig kezelt személyes adatait.

A 2018. évi országgyűlési választásokon tucatnyi kisebb párt országos listáját vették nyilvántartásba. Ezek a pártok jellemzően 1%-nál alacsonyabb listás eredményt értek el.¹³⁶ Eddig mégis csak három olyanról van tudomásunk, amely kötelezettségének eleget téve visszafizette a költségvetési támogatást (Együtt, MIÉP és Munkáspárt). 2018 augusztusának elején még tizenhárom párt nem fizette vissza a kampánytámogatását.¹³⁷ Figyelemre méltó, hogy a Magyar Államkincstár csupán többmilliós költségtérítés ellenében lenne hajlandó a nyilvánosság elé tárni a kampánytámogatások mint közpénzek visszafizetésére vonatkozó kötelezettség teljesítésével kapcsolatos közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.¹³⁸

Több mint 150 millió forintos visszafizetési kötelezettsége fedezetének megteremtésére az Együtt sikeres közösségi finanszírozási kampányt indított.¹³⁹ Ennek ellenére a párt közgyűlése a megszűnésről határozott,¹⁴⁰ minden bizonnyal nem függetlenül attól a tényről, hogy az 1% alatti eredmény költségvetési támogatásra sem jogosítja fel őket. A másik két, a támogatást már visszafizető párt nem szervezett hasonló gyűjtést, így feltételezhetjük, hogy a kampánytámogatást nem vagy rendkívül minimálisan használták fel, ami viszont afelé mutat, hogy érdemi politikai tevékenységet a kampány alatt nem végeztek. Az 1%-os támogatottság alatt maradt pártok közül többen elzárkóznak attól, hogy az általuk felhasznált kampánytámogatásról a nyilvánosságot tájékoztassák,¹⁴¹ ezzel pedig alaptörvény-ellenesen járnak el, figyelemmel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltakra (*„A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”*)

Pártok vagy azok vezető tisztségviselői ellen megindított végrehajtásról nincs tudomásunk. A végrehajtást egyes esetekben a pártok illetve a vezető tisztségviselők személyének megválasztása is nehezíti. Egyes pártok esetében vagyontalan személyek vezető tisztségviselővé kinevezése is előfordult, ezzel ellehetlenítve a végrehajtást. Volt olyan párt is, amely feloszlatta magát közvetlenül a választásokat követően (Magyarországon Élő Dolgozó és Tanuló Emberek Pártja), ezáltal mentesült a visszafizetési kötelezettség alól.¹⁴² Az állami kampánytámogatásokkal kapcsolatos rosszhiszemű magatartás, társulva az érintett pártok valós (politikai, kampány) tevékenységének hiányával, alkalmas arra, hogy a pártokhoz kapcsolódó közbizalmat erodálja, mely a közvetett demokrácia intézményeitől elfordulást, fokozódó bizalmatlanságot idéz elő a választópolgárok körében.

¹³⁵ A TASZ 2014-es választási jelentése, 11-12. o.

¹³⁶ <http://www.valasztas.hu/orszag-os-listak-eredmenye>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 15.

¹³⁷ Dull Szabolcs: Mennyi pénzt utaltak vissza a kamupártok? 5,4 millióért megmondom, *index.hu*, 2018. augusztus 3., https://index.hu/belfold/2018/08/03/kamupartok_kampanytamogatas_visszafizetes_allamkincstar/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹³⁸ Uo.

¹³⁹ Sajó Dávid: Minden forintot visszafizetett az Együtt, *index.hu*, 2018. július 17., https://index.hu/belfold/2018/07/17/minden_forintot_visszafizetett_az_egyutt/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹⁴⁰ (Szerző nélkül): Megszűnt az Együtt, 24.hu, 2018. június 2., <https://24.hu/belfold/2018/06/02/megszunt-az-egyutt/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹⁴¹ (Szerző nélkül): „Nem kell tájékoztatást adnom önnek” – így számolnak el a kamupártok a kampánypénzzel, *hvg.hu*, 2018. május 30., http://hvg.hu/itthon/20180530_Nem_hiszem_hogy_takekoztatast_kell_adnom_onnek_szukszavuak_a_kamupartok. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹⁴² Dull Szabolcs: Mennyi pénzt utaltak vissza a kamupártok? 5,4 millióért megmondom, *index.hu*, 2018. augusztus 3., https://index.hu/belfold/2018/08/03/kamupartok_kampanytamogatas_visszafizetes_allamkincstar/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

A Kktv. 2018. júliusi módosítása nemhogy megoldást kínálna a fenti problémára, hanem még súlyosabb alkotmányos aggályokat idéz elő.

A jogalkotó a választási eljárást követően, 2018. július 17-én, 2018. november 1-ei hatállyal módosította a Kktv-t, alapvetően megváltoztatva a visszafizetési kötelezettség kötelezett körét és a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit. A módosítás a TASZ értékelése szerint alaptörvény-ellenes. A módosítás értelmében azon pártok esetében, amelyek országos listájuk alacsony (1% alatti) támogatottságára tekintettel a központi költségvetésből származó kampánytámogatást visszafizetni kötelesek, a visszafizetési kötelezettség teljesítéséért való mögöttes helytállás már nem csupán a párt vezető tisztségviselőjére terjed ki, hanem egyetemlegesen a párt összes jelöltjére is. Azok a pártok pedig, amelyek nem teljesítik a visszafizetési kötelezettséget, valamint összes jelöltjük is, időbeli korlát nélkül, véglegesen jogosulatlanok válnának a jövőben a Kktv. szerinti költségvetési támogatásra.

A módosítás a passzív választójog és a jelöltek, jelölő szervezetek esélyegyenlőségének aránytalan korlátozását valósítja meg, a következő okokból. Egyfelől azon jelölteket is sújtja, akik egy, őket jóhiszeműen jelölteként állító jelölő szervezet jelöltjeiként indultak a választáson. Az őket jelölő szervezet jóhiszeműen is kerülhetett olyan helyzetbe, hogy képtelen a költségvetési támogatás visszafizetésére, különösen haladék nélkül – de a jelölő szervezet esetleges rosszhiszeműségéről sem elvárható, hogy minden esetben tudomása legyen a jelöltnek a támogatás felhasználásakor, jelölő szervezet részére történő átengedésekor. Ennek ellenére a szabályozás a visszafizetési kötelezettség elmulasztásért viselt objektív felelősséget a jogi személyről kiterjeszti a jelöltekre is. Ők maguk tehát addig nem tudnak független jelölteként élni a költségvetési kampánytámogatással, és nem tudják azt más jelölő szervezetek részére átengedni sem a későbbi választások során, amíg egykori jelölő szervezetük vagy a mögöttes kötelezettek valamelyike nem fizeti be a tartozást. Másfelől az új szabályozás visszatartó hatása is: a jelölteként indulni szándékozó választópolgárokat várhatóan visszatartja attól, hogy jóhiszemű, de még bizonytalan anyagi helyzetű, új politikai erőket képviselő jelölő szervezetek színeiben induljanak.

c) NVB-iránymutatás az országos lista törléséről

Az NVB-nek az országos lista törléséről szóló iránymutatása jogszabályon túlterjeszkedő, *contra legem* jellegű, ami mind az aktív, mind a passzív választójog sérelmét eredményezi.

2018. január 26-án, a jelöltállítási időszak (A 2018. április 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 3/2018. (I. 11.) IM rendelet 22. §-a szerint a jelöltek ajánlására szolgáló ívek átadásának napja: 2018. február 19; az egyéni jelöltek választókerületi jelölt bejelentésének utolsó napja ugyanezen rendelet 24. §-a szerint: 2018. március 5.) kezdete előtt kevesebb mint egy hónappal, de már a választás kitűzését követően adta ki az NVB az 1/2018. számú iránymutatását. Ezen iránymutatása alapvetően írta újra, már javában a választási eljárás idején, az országos listaállítás illetve az országos listák törlésének feltételeit.

Az NVB iránymutatások jogi kötőerővel nem bíró jogértelmezési állásfoglalások; rendeltetésük a jogalkalmazás egységének elősegítése a választási szabályozás kétes értelmezésű rendelkezéseinek egyértelműsítése révén [Ve. 51. § (1) bekezdés]. Ezen jellegüknél fogva nem is támadhatók meg semmilyen jogorvoslati eljárásban, sem fellebbezési szerv, sem bíróság előtt [Ve. 51. § (2)]. Ugyanakkor előrevetítik az NVB jogértelmezését annak kötelező erejű határozataiban is, ahogy valószínűsítik a többi választási szerv döntése mögött meghúzódó jogértelmezést is. Ezért végső soron a választási igazgatáshoz képest külső jogalanyok magatartását is meghatározzák.

A Vjt. meghatározza egy párt számára az országos listaállítás feltételeit (Vjt. 8. § (1) *“Pártlistát az a párt állíthat, amely - legalább kilenc megyében és a fővárosban - legalább huszonhét egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.”*). A Ve. 254. § (2) bekezdése alapján *az országgyűlési választáson törölni kell a pártlistát a jelölő szervezetek, jelöltek és listák nyilvántartásból, ha a listát állító jelölő szervezet egyéni választókerületi jelöltjeinek száma egy, vagy több jelölt kiesése miatt a szavazás megkezdéséig bármikor nem éri el a törvényben foglalt minimumot*. E rendelkezések egyértelműen, további értelmezést nem kívánó módon állapítják meg mind az országos listaállítás, mind pedig a lista fenntartásának illetve törlésének feltételeit.

Az NVB jogszabályi felhatalmazásán túlterjeszkedő, *contra legem* iránymutatást adott azzal, hogy a pártlista törlésének jogszabályban meghatározott kritériumait kiterjesztette a jogszabályszövegen túl, amely önmagában határozott és egyértelmű feltételt támaszt a törléshez (kizárólag a jelöltek számára vonatkozóan, azok földrajzi disztribúciója nélkül). A Ve. fent hivatkozott rendelkezése nem hagy teret alternatív értelmezésekre, hiszen kizárólag a jelöltek együttes számára vonatkozó, a listaállításkor alkalmazott minimumfeltétel alkalmazását rendeli el. Azaz a törvény értelmében a pártlista törlése akkor

és csak akkor lehetséges, ha a párt egyéni jelöltjeinek együttes száma 27 alá csökken.

A jogalkotó úgy döntött, hogy a jelöltek száma és azok földrajzi eloszlása kizárólag az országos listaállítás-hoz szükséges, a lista „megtartásához” nem, így pedig az NVB iránymutatása a hatályos jogszabállyal ellentétes. Az NVB tehát 1/2018. sz. iránymutatásának kiadásával visszaélt jogszabályi felhatalmazásával. Az NVB-t a választási eljárási törvény azért hatalmazza fel iránymutatások kiadására, hogy ezzel biztosítsa a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését [Ve. 51. § (1) bekezdés]. A kiadott iránymutatás azonban nem nevezhető a Ve. 254. § (2) bekezdésében található rendelkezés értelmezésének. Az iránymutatás ugyanis nem a – szövegezésében egyértelmű – jogszabályi feltételt értelmezi, hanem jogértelmezés ürügyén újabb korlátozást vezet be a pártlisták útján a passzív választójog, vagyis a választhatóság gyakorlására. Az NVB tehát a jogalkotó helyébe lépett, és egy a passzív választójog jogellenes korlátozását eredményező iránymutatást alkotott. Az, hogy az iránymutatásnak nincs jogi kötőereje, irreleváns, hiszen az NVB az egyetlen szerv, amely pártlisták törlésére hatáskörrel rendelkezik, az iránymutatással saját, kötelező erejű határozataiban elfoglalt jogi álláspontját vetítette előre.

Az iránymutatást nem a teljes létszámú NVB adta ki (a parlamenti pártok által delegált tagjainak mandátuma a kiadás időpontjáig már megszűnt [Ve. 33. § (1) bekezdés b) pont]), azonban az országos listát állító pártok delegált tagjainak mandátuma még nem jöhetett létre [Ve. 27. § (2) bekezdés]). Az iránymutatás ugyanakkor nagyban befolyásolhatta azon pártok stratégiáját (is), amelyek nem vehettek részt a döntéshozatalban. Az iránymutatást kizárólag a 2013-ban, a parlamenti pártok konszenzusa nélkül megválasztott tagok szavazatával fogadta el az NVB. Részben ezzel összefüggésben merül fel az intézkedés diszkriminatív volta is, hiszen az iránymutatás elsősorban azon pártok jogos érdekeit érinti, amelyek (kölcsonös) viszszaaléptetések útján kívánták (volna) stratégiájukat összehangolni.¹⁴³

d) Önkényes nyilvántartásbavétel-megtagadások („má-solt” ajánlásokkal kapcsolatos ügyek)

A többes ajánlás rendszere (l. még az adatvédelemről szóló V. fejezet a) pontját) **lehetővé teszi, hogy egy-azon választópolgár ajánlása több jelölt ajánlásgyűjtő ívein is szerepeljen. Tekintettel arra, hogy a jelöltek**

kezelik az ajánlóíveket és a választópolgárok ezen íveken található személyes adatait, egyfelől természetes, másfelől viszont *ab ovo* a személyes adatokkal való visszaélés gyanúját keltheti, ha a jelöltek ajánlásgyűjtő ívein található ajánlások nagyfokú egyezést mutatnak. A választási szervek nem rendelkeznek – és alkotmányos feltételek között aligha rendelkezhetnének – megfelelő hatáskörrel az ajánlások eredetiségének elbírálására, ezért a visszaélési gyanúra a jelöltek nyilvántartásba vételére felhatalmazott választási szervek sokszor önkényes döntésekkel reagálnak, ezzel megsértve mind a jelöltként indulni kívánó választópolgárok passzív, mind pedig a rájuk szavazni kívánó választópolgárok aktív választójogát.

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során nagy nyilvánosságot kapott, hogy egyes esetekben a különböző (de azonos OEVB-ban indulni szándékozó) jelöltek ajánlóívein szereplő ajánlások (választópolgárok adatai) közötti nagyfokú egyezés (azonos sorrendben szerepeltek azonos választópolgárok adatai mindkét jelölt ívein) miatt az egyik érintett jelölt nyilvántartásba vételét megtagadta az illetékes választási bizottság - ezek közül a legismertebb eset dr. Lévai Katalin Virgínié.¹⁴⁴ A Budapest 08. Számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 27/2018. (III. 8.) számú határozatában megállapítja, hogy *“az OEVI az ajánlásoknak a Nemzeti Választási Rendszerben történő rögzítése során megállapította, hogy a Lendülettel Magyarorszáért jelölő szervezet ajánlóívén szereplő ajánlások tekintetében a rendszer viszonylag magasabb számban jelzett többes ajánlást.”* Az egyező ajánlásokat érvénytelennek tekintette az OEVB: a határozat indokolásában hivatkozott a Ve. 123. § (4) bekezdésére, mely szerint *“Érvénytelen az az ajánlás, amelyet az ajánlási szabályok megsértésével gyűjtöttek.”* Továbbá megállapította az OEVB, hogy a tételes egyezést mutató ajánlóívek tekintetében az ajánlások gyűjtése a Ve. három alapelvét is sértette: a választás tisztasága, az önkéntes részvétel a választási eljárásban és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelve is sérült.

A nyilvántartásba vétel önkényes megtagadása során a választási szervek nem számolnak számos olyan körülménnyel, melyek életszerű és jogszerű módon idézhetik elő az egyezéseket, pl. azzal, hogy forgalmas csomópontba akár mindegyik jelölt aktivistái kitelephülhetnek. Holott a választópolgárok – mindaddig, amíg a Ve. erre lehetőséget ad – jogszerűen adhatnak ajánlást a saját OEVB-juk akár valamennyi egyéni képviselőjelöltjének.

¹⁴³ Miklósi Gábor: Tényleg most nullázták le a kormányváltás esélyét?, *index.hu*, 2018. január 26., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/01/25/nvb_iranymutas_listaallitas/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

¹⁴⁴ Dull Szabolcs: A Fidesz íveiről másolták át az aláírásokat a volt szocialista Lévai Katalin íveire, *index.hu*, 2018. március 8., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/08/a_fidesz_iveirol_masoltak_at_az_alairasokat_a_volt_szocialista_levai_katalin_iveire_nem_lehet_jelolt/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

A problémára a TASZ is felhívta a figyelmet.¹⁴⁵

A nyilvántartásba vétel megtagadására vezető mérlegelés szempontjai (ti. miért az adott jelölt és miért nem a másik nyilvántartásba vételét tagadták meg) a példaként felhozott fenti határozatból nem derülnek ki, így az ilyen tartalmú döntés fogalmilag önkényes. A választási szerv nem rendelkezik nyomozati hatáskörrel, az aláírások eredetiségét nem tudja megállapítani, azok a névjegyzékben nem szerepelnek, tehát nincs is mivel összehasonlítani az ajánlóíveken szereplő aláírásokat. A jelölt nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban ráadásul az érintett jelölt nem kerül meghallgatásra, nem is kérheti meghallgatását; a nyilvántartásba vétel megtagadására tehát nem csupán a tényállás elégtelen tisztázása, hanem a hiányos tények kizárólagosan egyoldalú értékelése alapján kerül sor. Mindez az aktív és a passzív választójog súlyos sérelmét, és politikai részvételi jogtól való megfosztást eredményezi: mind a jelölt, mind a jelölő szervezet (nem független jelölt esetén), mind a jelöltként indulni kívánó, a jelöltség jogszabályi feltételeinek megfelelő jelöltre voksolni kívánó választópolgár jogsérelmet szenved el.

A választási irodák a Ve. 125. § (1)-(2) bekezdései alapján az ajánlások ellenőrzése során csak azt ellenőrizhetik, hogy valamennyi, az ajánlóíven feltüntetendő személyes adat hiánytalan és a valóságnak megfelel, továbbá, hogy az ajánlást adó személy rendelkezik-e választójoggal az adott OEVK-ban. Amennyiben ez megvalósul, úgy egyéb körülményeket nem mérlegelhet az ajánlás érvényességének megállapítása során és azt érvényesnek kell elfogadni. A választási irodák-nak nincs és nem is lehet nyomozóhatósági jogkörük, ezt a jogkört pedig nem próbálhatják meg elégtelen eszközeikkel, jogszabályban nekik nem rendelt hatáskörök magukhoz vonásával ellátni. Visszaélés gyanúja esetén a választási irodák feladata az, hogy értesítsék a nyomozóhatóságot a fennálló gyanúról, nem pedig az, hogy a saját szempontrendszerük alapján „gyanús-nak” ítélet ajánlásokat önkényes szempontok mentén érvénytelennek tekintsék.

e) Lemondás miatt kiesett jelöltek szavazólapról való törlésének elmulasztása

Egyes választási szervek (helyi választási iroda, szavazatszámláló bizottság) mulasztottak vagy hibát vétettek akkor, amikor lemondott (visszalépett) egyéni jelöltek nevét elmulasztották törölni (kihúzni) a szavazólapokról, más esetben pedig olyan jelölt nevét húzták ki, aki nem mondott le (nem lépett vissza). Előbbi esetekben ez az aktív, utóbbi esetekben mind az aktív, mind a passzív választójog sérült.

A hatályos szabályozás szerint az OEVK-jelölt legkésőbb a szavazás megkezdéséig jelentheti be a lemondását (visszalépését) a jelöltségről (Ve. 137. §). Az NVB 4/2018. számú, a szavazás megkezdésének időpontja tárgyában született iránymutatása szerint „a szavazás megkezdésének időpontja a szavazást legkorábban kezdő külképviseleten a szavazás megkezdésének a Ve. 269. § (2) bekezdés utolsó mondata szerinti kezdő időpontja, azaz – Magyarország külképviseleteinek jelenlegi elhelyezkedésére tekintettel – a szavazást megelőző nap közép-európai idő szerint 11 óra.” Mivel ez olyan időben is történhet, amikor már készen állnak az egyéni jelöltek nevét tartalmazó szavazólapok, a szavazólapok nyomdai kivitelezése már nem módosítható, hanem a szavazólapról a lemondott (visszalépett) jelölt nevét kézzel kell eltávolítani, így azt az illetékes választási szervek – elsősorban a HVI-k, ha pedig az ő birtokukból kikerült, akkor a szavazatszámláló bizottságok – kell, hogy kihúzzák arról. Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során nem minden szavazókörben történt meg a lemondott (visszalépett) jelöltek nevének lehúzése, ez pedig megakadályozhatta, hogy egyes választópolgárok tájékozottan, a valós tények ismeretében formált akarataik szerint élhessenek választójogukkal.¹⁴⁶ Az is előfordult azonban, hogy a lemondott (vissza nem lépett), valóban induló jelölt nevét lehúzták a szavazólapról, mivel a szavazatszámláló bizottság az adott jelölő szervezet által delegált tagja jelezte, hogy nem fog megjelenni a bizottságban, ezt az információt pedig félreértelmezték.¹⁴⁷ Sajtóértesülések beszámoltak ugyanakkor olyan esetről is, amikor tévedésből a kormánypárti jelölt nevét törölték indokolatlanul a szavazólapról, az illetékes helyi választási

¹⁴⁵ Mráz Attila: Ki szabadít meg minket a kamupártoktól?, *index.hu*, 2018. március 20., https://index.hu/velemenylolvir/2018/03/20/ki_szabadit_meg_minket_a_kamupartoktol/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹⁴⁶ Pap Szilárd István: Hadházy: nem minden szavazólapon húzták ki a visszalépett Harangozó Tamás nevét, *merce.hu*, 2018. április 8., <https://merce.hu/pp/2018/04/08/magyarorszag-valaszt/hadhazy-nem-minden-szavazolapon-huhtak-ki-a-visszalepett-harangozo-tamas-nevet/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 3.

Továbbá: (szerző nélkül): Nem húzták ki visszalépett jelöltek neveit a szavazólapon egy fővárosi szavazókörben, *mno.hu*, 2018. április 8., <https://mno.hu/belfold/nem-huhtak-ki-visszalepett-jeloltek-neveit-a-szavazolapon-egy-fovarosi-szavazokorben-2458764>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13., valamint:

Ráti József: Megtévesztő szavazólappal is találkozhatott, aki nem figyelt eléggé, *index.hu*, 2018. április 8., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/08/tevedes_szavazolap_problema/. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

¹⁴⁷ Lásd <http://www.valasztas.hu/rendkivuli-esemenyek1>, *Komló (Baranya)*, szavazókör: 5 megjelölésű esemény, 2018. április 8. 09:43:00. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 13.

iroda vezetője szerint egy technikai művelet során tanúsított gondatlanság következtében.¹⁴⁸

Olyan esetre is sor került egy a TASZ-hoz beérkezett forródrót-hívás alapján, hogy kihúzták ugyan a jelölt nevét, de nem egyértelműen jelölték a visszalépést, hanem halványan, alig láthatóan; ez szintén zavarta az értelmezhetőséget, hiszen akár nyomtatási hibaként is értékelhető volt a választópolgárok részéről. A választópolgárok a jelöltek személyéről (pontosabban jelölti "státuszáról") a valóságnak megfelelő információt kell kapjanak a szavazólapról, és nem kényszerülhetnek arra, hogy ettől különböző információforrásokat kutassanak fel e tekintetben hiteles és naprakész adatokért. Különösen lényeges elvárás ez a választások hivatalos honlapjának bizonytalan elérhetősége, változó és a szavazás napján hiányos adattartalma mellett (l. erről részletesebben a választási szervek szervei és szakmai működéséről szóló I. fejezet *b*) pontját, továbbá a választási eljárásbeli jogorvoslatokról szóló IX. fejezet *d*) pontját, valamint a választási eljárás jogszerűségében, tisztaságában vetett közbizalomról szóló X. fejezet *b*) pontját).

A lemondott jelöltek eltávolításának elmulasztásával szembeesülő választópolgárokat a TASZ kifogásmin tával segítette.¹⁴⁹ A választási bizottságok ezen kifogásoknak részben vagy egészben helyt adtak (l. pl. Pest Megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 45/02.OEVB/201/IV.14. számú határozatát, mely kimondja, hogy a kifogásban panaszolt szavazatszámoló bizottság megsértette a Ve. 137. §-át, 162. § (2) bekezdését és 178. § (3) bekezdését és így a kifogásnak részben helyt ad; vagy Heves Megye 3. Számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 75/2018. (IV.14.) számú OEVB határozatát mely megállapítja, hogy a kifogásban panaszolt választási iroda megsértette a Ve. 137. §-át).

Előfordult azonban olyan eset is, amikor a lemondott (visszalépett) jelöltekkel kapcsolatos kifogás tárgyában indult eljárásban az NVB a mintabeadványok alkalmazását megnehezítő megállapításokat tett és a kifogást elutasította (NVB 760/2018. sz. határozat). A konkrét esetekben azért az NVB járt el, mert a külképviseleti szavazást érintő panaszt az illetékes OEVB jegyzőkönyvi döntéssel áttette hozzá. Az NVB szerint valószínűtlen, hogy a betű szerint megegyező kifogások – az esetleges személyes kapcsolatra és egyeztetett tartalomra tekintettel – valóban teljesen

azonos személyes tapasztalatokat tartalmaznak, ezért az egyes kifogásokat nem vette figyelembe egymást erősítő bizonyítékként. Az NVB e körben teljesen önkényesen zárta ki a bizonyítékok köréből az érintett kifogástevők saját vallomását, hiszen a bizonyítékok mérlegelése során nem lehet releváns, hogy a beadványok szerkesztésének – a jogászai munka természetével összhangban álló – sajátosságaiból adódóan a vallomások szövegezése hasonló vagy akár egyező.

A visszalépett (lemondott) jelöltek szavazólapról való törlésének hiánya kétoldalú probléma, mivel mind a jelölteket, jelölő szervezeteket, mind a választópolgárok jogait és joggyakorlását érinti. Az adminisztrációs mulasztások hatására sérült az aktív választójog, mivel egyesek úgy adtak le érvénytelen szavazatot, hogy az nem állt szándékukban, és nem is volt elvárható, hogy ennek tudatában legyenek, így a mulasztás alapvető jog sérelmét idézte elő. A választópolgártól nem várható el, hogy a választások – a szavazás napján már hiányos adattartalma, folyton változó, nehezen kezelhető – hivatalos weboldalán kövesse nyomon azt, hogy az adott OEVB-ban mely jelöltekre lehet még szavazni.¹⁵⁰ A választópolgárokat a választási szerveknek olyan helyzetbe kell hozniuk, hogy a szavazatukat valóban induló jelöltekre adhassák csak le. Ehhez szükséges elvégezniük a visszalépett jelöltek egyértelmű megjelölését a szavazólapon, továbbá ilyen tartalmú mintaszavazólapot is szükséges közüzetni a szavazóhelyiségben. A mulasztások azért is voltak hatással az aktív választójog tájékozott gyakorlására és a vissza nem lépett jelöltek passzív választójog-gyakorlására, mert az országgyűlési választások során az ellenzéki pártok több választókerületben kölcsönös visszalépésekkel (jelöltek lemondásával) segítették egymást.

A Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása nem rendezi kielégítően a kiesett jelöltek szavazólapról való törléséhez kapcsolódó visszasságokat: a jogalkotó 2018. július 17-én, 2018. szeptember 1-ei hatállyal módosította a Ve. jelöltek lemondására vonatkozó rendelkezéseit: a módosítás aggályos a szavazás napján külföldön tartózkodó, magyarországi lakcímmel rendelkező, választójogukat Magyarország valamely külképviseletén gyakorló választópolgárok joggyakorlására nézve. A Ve. 137. §-a - melyet 2018. júliusában módosítottak – a jelölt lemondáson kívüli okokból történő kiesését teszi lehetővé, és ennek okán az egyéni szavazólapokról való törlését rendeli el még a magyarországi szavazás megkezdése előtt.

¹⁴⁸ Nagy József: Újpest jegyzője cáfolja az origós választási csalást, 24.hu, 2018. április 8., <https://24.hu/belfold/2018/04/08/peldatlan-valasztasi-csala-ujpesten/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.

¹⁴⁹ <https://tasz.hu/cikkek/jogsertest-tapasztalt-a-valasztas-alatt-ezt-teheti>, Letöltés dátuma: 2018. augusztus 27.

¹⁵⁰ Ehhez l. részletesebben a választási szervek szervei és szakmai működéséről szóló I. fejezet *b*) pontját, továbbá a választási eljárásbeli jogorvoslatokról szóló IX. fejezet *d*) pontját, valamint a választási eljárás jogszerűségében, tisztaságában vetett közbizalomról szóló X. fejezet *b*) pontját a valasztas.hu weboldal leállításáról és a tartalékweboldal hiányos adattartalmáról.

A külképviseleti szavazás azonban számos helyen a magyarországi szavazás idejénél korábban kezdődik – az amerikai kontinensen például már az előző nap kezdetét veszi [Ve. 269. § (2) bek.]. Ez ahhoz vezethet, hogy a külképviseleten szavazó választópolgárok egy része olyan jelöltre adhatja le szavazatát, aki később kiesik és akit a magyarországi szavazólapokról majd törölnek is, vagyis e választópolgárok – tudtukon kívül – érvénytelen szavazatot adnának le. Ez az érintett választópolgárok aktív választójoguk tájékozott, valós akaratnak megfelelő gyakorlásának ellehetetlenítését jelenti. Ezt kizárólag az orvosolhatná, ha a jogalkotó a jelöltek kiesésére vonatkozó a határidőt a kiesés okától függetlenül a külképviseleti szavazás megkezdésénél nem későbbi időpontban állapítaná meg.

Ajánlások

1. Az ÁSZ arra tekintettel kell, hogy kialakítsa ellenőrzési tervét, hogy önmagában egy ellenőrzés megtörténte is hatással lehet a választások kimenetelére, a pártok kampányára, a választói akaratot pedig befolyásolja az időzítés. E hatás elkerülése érdekében átgondoltabb, a választások időpontját is figyelembe vevő, e hatásokat minimalizáló időzítést kell alkalmazzon. Az Állami Számvevőszék a megkezdett ellenőrzéseit az általános választásokat megelőző 6 hónappal függessze fel [az időpontot a választásoknak az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdésében foglalt legkorábbi lehetséges időpontjától kell számítani], új ellenőrzést pedig ezen időintervallumban ne indítson.
2. Az ÁSZ a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során alkalmazott módszertana, szempontjai és eljárása legyen transzparens, a nyilvánosság számára is előzetesen megismerhető.
3. A jogalkotónak olyan szabályozást kell alkotnia, amely biztosítja az ÁSZ által a pártokra kiszabható bírság, illetve az ÁSZ jelentéseiben tett, *ipso iure* jogkövetkezményekkel járó megállapítások elleni bírósági jogorvoslat lehetőségét.
4. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás lehetőségét az OEVK-jelöltek tekintetében. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, amely a kampányköltségek visszafizetési kötelezettségét nem az elért eredményhez, hanem más szemponthoz, így különösen az érdemi kampánytevékenység meglétéhez vagy annak hiányához köti.
5. A választási szervek tartózkodjanak az ajánlások valódiságának önkényes értékelésétől és a nyilvántartásba vételi döntések során ezen önkéntes értékelések figyelembe vételétől.
6. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, határozathozatali kötelezettségének teljesítése során biztosítson lehetőséget határozattervezeteinek a határozathozatalra rendelkezésre álló rövid határidő figyelembevételével lehetséges leghosszabb időtartamú társadalmi véleményezésére.
7. Az NVB abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, tartózkodjék azon iránymutatások meghozatalától, amelyek nem ezen átmeneti időszakban váltak időszerűvé, és amelyek alapvetően érintik a jelölő szervezetek érdekeit a választási eljárásban. Az NVB-nek esetről esetre kell mérlegelnie, hogy e konjunktív feltételek fennállnak-e, és amennyiben nem halasztja el a döntéshozatalt, e mérlegelés eredményét döntése indokolásában tegye közzé.

VII. A KAMPÁNY

A 2018. évi általános országgyűlési választás kampánya (továbbiakban e fejezetben: kampány)

- **félrevezető és gyűlöletkeltő volt,**
- **elmosta a határokat a kormányzó párt és az állam között,**
- **bizonyos esetekben indokolatlanul beavatkozott a nem közszereplő polgárok magánszférájába,**
- **a médiaviszonyok miatt nem lehetett és nem is volt kiegyenlített,**
- **a kampány során olyan akadályok hárultak a gyűlekezési jog gyakorlása elé, amelyek tovább torzították a pártok közötti erőviszonyokat.**

Mindezeknek a következtében a kampány megnehezítette a választópolgárok tájékozott akaratképzését, és így ellehetetlenítette a népakarat kifejezését.

A 3/2018. IM rendelet szerint a 2018. évi általános országgyűlési választás kampányidőszaka – a Ve. 139. §-el összhangban – 2018. február 17-től 2018. április 8-án 19.00 óráig tartott [3/2018. IM rendelet, 28. §].

A kampányidőszakban különösen fontos, hogy az egymással versengő pártok, a sajtó és a választópolgárok szabadon és egyenlő feltételek között élhessenek a szólásszabadság jogával. Alapfeltétele ez egyben annak is, hogy a választópolgárok – a jelöltekől és jelölő szervezetektől, egymástól és a sajtóból – megfelelő információkhoz jussanak. Enélkül ugyanis képtelenek arra, hogy felelős, tudatos, tájékozott döntéseket hozzanak.

A kampány azonban sem a jogszabályi környezet folytán, sem pedig a jogellenes jogalkalmazási gyakorlat okán nem volt alkalmas arra, hogy teljes körűen biztosítsa a szabad és minden politikai versenyző számára méltányos politikai kommunikációt, és a választópolgárok felelős, tudatos döntéshozatalát megalapozó tájékoztatást. Ennek főbb okait mutatjuk be ebben a fejezetben.

a) Félrevezető és gyűlöletkeltő kampány

Az állam és az állami szervek véleménynyilvánítását nem védi szabadságjog. A Kúria a 2018-as általános országgyűlési választások kampányához kapcsolódóan kimondta, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadsága, mint első generációs kommunikációs alapjog, az egyén számára biztosítja – elsősorban éppen az állami beavatkozással szemben –, hogy megalapozottan rész tudjon venni a társadalmi és politikai folyamatokban [30/1992. (V. 26.) AB határozat, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat]. A Kormány ezzel szemben az államhatalom egyik megtestesítője, ekként a kormányzati kommunikáció korlátozása kapcsán nem alkalmazhatóak az alapjogok korlátozására kialakított

alkotmányos elvek” (Kvk.III.37.421/2018/8. számú határozat, [16] bekezdés). Az állam ugyanakkor többször is óriásplakátokon, hirdetésekben nyilvánított véleményt a kampány során. Ez pedig jogszerűtlen, mivel minden esetben a kormányzó pártoknak kedvezett, így sértette a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét.

Az alábbiakban bemutatandó több ügy kapcsán az is látszott, hogy a pártok – elsősorban a kormányzó pártok – a tények és vélemények összemosásával és az érzelmekre ható kommunikációval olyan helyzetet teremtettek, amelyben nehezen volt elvárható a választópolgároktól, hogy megfontolt, megalapozott döntéseket hozzanak. Ezzel tulajdonképpen a tájékozott népakarat-képződést, s így a népakarat szabad kifejeződésére alkalmas választást nehezítették meg.

Mindemellett azt is szükséges kiemelni, hogy az államnak semmilyen körülmények között nincsen joga ahhoz, hogy sértse valamely ember vagy csoport méltóságát – a kampányban pedig az alábbiakban részletezettek szerint ez is megtörtént. Kiemelendő az is, hogy mivel az állam nem alanya a szólásszabadságnak mint alapvető jognak, kizárólag az alkotmányos keretek, a feladat- és hatásköréhez kapcsolódóan, objektív alkotmányos értékek által támasztott, a magánszemélyek kommunikációs szabadságánál szűkebb korlátok között kommunikálhat. Ez az alkotmányos követelmény is sérült a kampány során.

1. Tényállítási, véleménynyilvánítási a kampányban

A tényállítási és a véleménynyilvánítási elhatárolására már az NVB is önkényesnek tekinthető szempontrendszert alakított ki, a kampány során először az NVB 520/2018. számú határozatában. Ebben az ügyben a TASZ nyújtott jogi képviseletet a magánszemély választópolgári kifogása nyomán indult jogorvoslati eljárásban.

A határozat alapjául fekvő ügy a Fidesz által ország-szerte kihelyezett *“Együtt bontanák le a határzárát”* feliratú plakátokhoz kapcsolódik. A plakáton a következő személyek voltak láthatók, balról jobbra haladva: Szél Bernadett, a Lehet Más a Politika nevű jelölő szervezet miniszterelnök-jelöltje; Gyurcsány Ferenc, a Demokratikus Koalíció nevű jelölő szervezet miniszterelnök-jelöltje; Soros György amerikai-magyar filantróp, üzletember; Vona Gábor, a Jobbik Magyarország Mozgalom nevű jelölő szervezet miniszterelnök-jelöltje; Karácsony Gergely Szilveszter, a Párbeszéd Magyarországért Párt és a Magyar Szocialista Párt nevű jelölő szervezetek miniszterelnök-jelöltje. A felsorolt személyek arcképmása a plakáton egy elvágott drótkerítés vizuális környezetében került elhelyezésre. A plakát a

miniszterelnök-jelöltek mindegyikének kezében egy erővágót ábrázol. A plakáton a rajta szereplők nevén kívül a következő, jól látható felirat szerepel: „EGYÜTT BONTANÁK LE A HATÁRZÁRAT.” A plakát észszerű értelmezése mellett üzenete az, hogy a képen szereplő jelöltek kormányra kerülve megszüntetnék a Magyarország déli határánál található határzárát. A képen szereplő mondat kijelentő formában, tényközlésként értelmezhető az azt olvasók számára. A képen szereplő jelöltek erre utaló nyilatkozatokat nem tettek. Az NVB határozat szerint *“a vitatott tényállítás a közügyekben, nevezetesen a 2018. évi országgyűlési képviselők általános választásával összefüggésben tett kijelentés, amely ezáltal a közügyek szabad vitatásával áll összefüggésben. A plakát tartalma ezért a véleménynyilvánítás szabadsága nyújtotta, [...] magasabb szintű védelmet élvez. A kijelentés tartalma a bepanaszolt jelölt szervezet politikai véleménye, mellyel a választókerületi választópolgárokat szólítja meg, az ő figyelmüket kívánja felhívni a mandátumszerzésért vívott politikai küzdelemben. A politikai véleményt formálni kívánó közlés természeténél fogva a választópolgárok választói akaratának befolyásolását, döntési lehetőségei elősegítését célozza. A Nemzeti Választási Bizottság rögzíti továbbá, hogy a fenti politikai vélemény vitatására és cáfolatára a kifogásban megnevezett jelölt szervezeteknek és jelölteknek a választási kampány során minden lehetősége adott.”*¹⁵¹ Az NVB nem dolgozta ki azt a lényeges pontot, hogy mennyiben tekinthető egy tényállítás véleménynek, pedig ez lényeges kérdés a konkrét ügyben és az ide kapcsolódó joggyakorlatban egyaránt.

Az NVB szerint pusztán azért minősül értékítéletnek az egyébként kijelentő formában és kijelentő tartalommal leírt állítás, mert az a közügyek megvitatása szempontjából releváns, illetve az azt közlő személyek jelöltek, jelölt szervezetek. Ez azt jelenti, hogy a kampány ideje alatt – az NVB értelmezésében a legújabb alkotmánybíróági gyakorlat tükrében – félre kell tenni a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatba beágyazott ún. bizonyíthatósági tesztet, azaz annak vizsgálatát, hogy adott esetben tényszerűen, objektíven cáfolható tényállítás esetén érvényesülhet-e a véleménynyilvánítás szabadsága. Ha a tények önmagukban, más további tények mérlegelése nélkül alátámasztanak a tényállítások véleményként történő megítélését, ezzel *ab ovo* kizárnák a kampányban történő közlések vonatkozásában a bizonyíthatósági teszt alkalmazását, hiszen ez minden, kampányban tett közlésre igaz lesz. Ez pedig nyilvánvalóan téves álláspont, hiszen a bizonyíthatósági teszt alkalmazhatatlansága miatt kiüresítené, alkalmazhatatlanná tenné azt az eddigi következetes bíróági gyakorlat-

ban kikristályosodott elvet, amelynek értelmében a választási eljárásban a valótlan tényállítások tudatos közlése rendeltetésszerűen, és a választási eljárási jogorvoslatok szankciórendszerének alkalmazását vonja maga után (Kúria Kvk.II.37.394/2015/2. számú döntése). Az persze elképzelhető, hogy a kampányoló pártok egymásnak olyan jövőbeli magatartást tulajdonítanak, amely nem következik a párt által korábban elmondottakból, annak írásos anyagaiból, ennyiben tehát közléseik pusztán véleménynyilvánítások. Ez esetben a választók bizalmára van bízva, hogy elhiszik-e a jövőre vonatkozó állítást az ezzel kampányolónak. Sajnos azonban az NVB nem dolgozott ki ezzel kapcsolatos érvelést a választási kampányban, hanem objektív mércék alkalmazása nélkül, önkényesen minősített véleménynyilvánításnak egyes közléseket.

Annak megítélésére, hogy közügy-e, illetve tényállításként vagy értékítéletként minősül-e egy megnyilvánulás, az Alkotmánybíróság a 13/2014. (IV.18.) AB határozatában részletesen kifejtett teszteket állított fel. Annak eldöntéséhez, hogy egy adott ügy közügy-e – az Alkotmánybíróság szerint – a jogalkalmazó szervezetnek többek között *„figyelemmel kell lenniük a közlés tárgyára és kontextusára, megjelenésének módjára, körülményeire és aktualitására [...] Mindezek alapján lehet döntenı abban a kérdésben, hogy [az ügy tárgyát képező szó] tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”*.¹⁵² Annak meghatározásához pedig, hogy az adott tartalom tényállításként vagy értékítéletként minősül-e az Alkotmánybíróság a következő szempontrendszerrel állította fel: *“figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, [...] Szükséges továbbá értékelni a publicisztika vélemény kontextusát, [...] Mindezek alapján lehet döntenı abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül”*.¹⁵³ Ezek a tesztek összetett mérlegelést követelnek meg annak eldöntésében, hogy egy szóásra *„kiterjed-e a közügyek vitatását megillető magas szintű alkotmányos védelem”* [48]. Ennek a tesztnek a lefolytatását és – esetlegesen annak kampányidőszakra való alkalmazását – az NVB elmulasztotta és ezzel bizonytalanságot okozott abban, hogy mi tekinthető a kampányban tényállításnak és mi tekinthető véleménynyilvánításnak. Ezzel pedig utat nyitott annak, hogy a politikai pártok, jelölt szerve-

¹⁵¹ NVB 520/2018. számú határozata, [28-29].

¹⁵² Alkotmánybíróság 13/2014. (IV.18.) AB határozata, [48-49].

¹⁵³ Alkotmánybíróság 13/2014. (IV.18.) AB határozata, [48-49].

zetek, jelöltek véleménynyilvánításként interpretálják az egyébként valótlan tartalmú tényállításokat, és hogy így valótlan információk közlésével befolyásolják a választópolgárokat.

Tovább szűkült a félrevezető tényállítások szankcionálhatóságának lehetősége a kampányban az Alkotmánybíróságnak a választás másnapján hozott, 3107/2018. (IV. 9.) határozata következtében. A konkrét ügyben arról volt szó, hogy a Jobbik Magyarországért Mozgalom a kampány során Tuzson Bence választókerületében olyan plakátokat helyezett ki, amelyen Tuzson Bence jelölt volt látható és a következő felirat.

„Az Ön képviselője; Tuzson Bence 2014 óta egyszer ejtette ki Fót nevét az Országgyűlésben”. E közlés jogszerűségével kapcsolatban merült fel az az alkotmányos kérdés, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság a határozatát meghozta. Bár az NVB 520/2018. számú határozatához képest az Alkotmánybíróság pontosabb mércét dolgozott ki a határozatában, ezzel mégis el lehetetlenítette a vélemények és tényállítások szétválasztását a kampányban. A határozat szerint

a politikai vitának a választási kampány során különösen is felfokozott körében a tényállítások meghatározása nem történhet önmagában a bizonyíthatósági teszt köznap értelemben vett automatikus alkalmazásával, azaz nem szorítható kizárólag a vizsgált kijelentés szó szerinti tartalmának értékelésére. A közügyek intenzív vitájában résztvevők jogi felelősségre vonásához nem elegendő annak kimutatása, hogy a vizsgált megszólalás bizonyos elemei ténylegesen, objektív módon cáfolhatók. A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés a választási kampány speciális szituációjában milyen valódi jelentést hordoz a kampányüzemek címzettjei, a választópolgárok számára. Ennek az értékelésnek a szemléletét az határozza meg, hogy a közügyek demokratikus vitája során a vita érintettjei a politikai történéseket a maguk összefüggéseiben értelmező polgárok, akik tisztában vannak a pártpolitikai véleménynyilvánítások, különösképpen a kampányolás figyelemfelkeltésre és túlzásokra hajlamos jellemzőivel. [...] Mindezzel összhangban kell döntenie arról, hogy az egyébként kijelentő módon megfogalmazott kijelentés az alkotmányjogi mérlegelésben valóban tényállításnak minősül-e. Ha a megnyilatkozásnak a közügyek vi-

tája, kiváltképp a kampány sajátosságaira tekintettel észszerűen tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a közlést a választók az érintett múlt- vagy jövőbeli politikájára vagy a jelölt alkalmasságára vonatkozó politikai véleményként (nem pedig szó szerint) értelmezik, akkor a közéleti vita legitimebb szférájának szabad alakulása érdekében ebből kell kiindulni. Ez a mérlegelés tehát egyértelműen túlmutat a kijelentés elemeinek pusztán bizonyíthatósági tesztrel történő vizsgálatán, és az ügy valamennyi körülményének értékelését igényli. Ha az egymásra tett kijelentések közvetlenül a közéleti szereplők politikai tevékenységére, programjára vagy közéleti hitelességére, alkalmasságára vonatkoznak, akkor – még ha kijelentő módon fogalmazták is meg őket – vélelmezhető, hogy a választópolgárok a közléseket véleményként értékelik.¹⁵⁴

A 2018. március 27. napján kelt határozattal az Alkotmánybíróság parttalanul széles teret adott annak, hogy tényállításokat véleménynyilvánításként lehessen értékelni a kampányidőszakban.¹⁵⁵ Ez az alkotmányos jogértelmezés megnyitotta a teret arra, hogy a pártok hamis tényállításokkal hiteltelenítsék el egymást anélkül, hogy jogkövetkezményekkel kelljen szembenézniük.

2. Gyűlöletkeltés a kampányban

Az állam és az állami szervek a jogellenes bevándorlást és általában a migrációt helyzeték a kampány fókuszába, annak ellenére, hogy nekik egyáltalán nincsen joguk részt venni a választási kampányban. Önmagában az legitim lenne egy demokratikus jogállamban, hogy a jelöltek és a jelölő szervezetek széles körben éljenek a kampány során a véleménynyilvánítási szabadságukkal, de az állam és az állami szervek ebbe nem avatkozhatnak bele. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy ez a beavatkozás olyan eszközökkel történt, amelyek alkalmasak a gyűlöletkeltésre, az emberi méltóság megsértésére – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti – védett tulajdonságokkal rendelkező csoportokkal szemben.

A magyar kormány 2015 második félévétől kezdődően gyakorlatilag folyamatosan kampányolt olyan témákban, amelyek a választási eljárásban a kormányzó

¹⁵⁴ 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, [28–29.].

¹⁵⁵ A határozat kritikáját lásd: Szabó Attila, Tények, vélemények, (el)választások, *jtiblog* – az MTA Jogtudományi Intézet blogoldala, 2018. június 21., <https://jog.tk.mta.hu/blog/2018/06/tenyek-velemenyek-elvalasztasok>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.

pártok kampányát támogatták.¹⁵⁶ A kampányidőszakból érdemes kiemelni azt a kormányzati kampányt, amelyben Magyarország Kormánya 2018. március 26-tól országsszerte, közterületeken, nagy példányszámban plakátokat helyeztetett ki, amelyeken STOP felirat/tábla mögött sötét bőrű, leginkább arab etnikai származásúnak kinéző menedékkérők menetelnek. A plakátokon szerepelt a magyar állam címere, a "KORMÁNY INFORMÁCIÓ", és a "Készült Magyarország Kormánya megbízásából" felirat. Azaz, a kormányzat tulajdonképpen rasszista, másokat pusztán származása, bőrszíne alapján megkülönböztető üzenetet juttatott el a választópolgárokhoz a kampányidőszakában.¹⁵⁷ Tette ezt egyrészt annak ellenére, hogy a Kormánynak nincsen véleménynyilvánítási szabadsága, másrészt úgy, hogy ezzel nyilvánvalóan a kormányzó pártok kampányát támogatta, sértve tehát a jelöltek, jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőséget; harmadrészt pedig úgy, hogy ezzel az Ebktv. szerint védett csoportokkal szemben valósított meg jogsértő magatartást.

Jelenleg az említett plakátok vonatkozásában a TASZ által indítványozott Ebktv. szerinti eljárás van folyamatban, amelyben a TASZ azt kérte, az EBH állapítsa meg: a kormány a sérelmezett plakát országsszerte történt kihelyezésével megvalósította az Ebktv. 10. § (1) bekezdése szerinti zaklatást, és ezzel megsértette a Magyarországon tartózkodó, a magyar többségi bőrszínnél sötétebb bőrszínű, közel-keleti, dél-ázsiai, észak-afrikai származású emberek egyenlő bánásmódhoz való jogát.¹⁵⁸

E kiemelt eseten túl, a kampány teljes ideje alatt – és az azt közvetlenül megelőző időszakban is – jellemző volt, hogy a kormány félelem és gyűlöletkeltő eszközökkel operált.¹⁵⁹

Kiemelendő, hogy az államnak és az állami szervezeteknek nincsenek alapjogaik. Az államnak és szerveinek kötelessége a polgárok alapjogainak tiszteletben tartása és védelme. Azaz, az állami szervezetek az alapjogoknak csak kötelezettjei lehetnek, jogosultjai nem. Ebből az következik, hogy sem a kormány, sem más állami, önkormányzati szerv nem hivatkozhat a szólás-

szabadság jogára, akkor, amikor hamis tényeket vagy jóhírnevet rontó, becsületet sértő, rágalmozó, zaklató véleményeket terjeszt. A Kúria éppen egy választási ügyben mondta ki, 2018. április 6. napján, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadsága, mint első generációs kommunikációs alapjog, az egyén számára biztosítja – elsősorban éppen az állami beavatkozással szemben –, hogy megalapozottan részt tudjon venni a társadalmi és politikai folyamatokban [30/1992. (V. 26.) AB határozat, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat]. A Kormány ezzel szemben az államhatalom egyik megtestesítője, ekként a kormányzati kommunikáció korlátozása kapcsán nem alkalmazhatóak az alapjogok korlátozására kialakított alkotmányos elvek.”¹⁶⁰

b) Állam és kormánypártok közötti különbség elmosása

Ha a kampányban összemosódik az állam és a kormánypárt mint kampányalanyok, akkor helyrehozhatatlanul sérül a passzív választójog egyenlősége. Hiszen az állam erőforrásait használva a kormányzó párt behozhatatlan előnyre tehet szert a többi, közhatalommal össze nem fonódó, közhatalom-gyakorlókat nem jelölő párttal szemben. Ezzel a közhatalom tulajdonképpen a hatalomért versengő pártok közül egy kiválasztottat juttat előnyhöz. Ez ellentétes a népszuverenitás és a demokratikus jogállamiság elveivel is, hiszen átfogóan torzítja a demokratikus akaratképződést, valamint a politikai véleményen alapuló diszkrimináció tilalmával is.

Két esettel támasztjuk alá, hogy a központi államigazgatás és a helyi önkormányzatokban testet öltő közhatalom is jogellenesen beavatkozott a jelölő szervezetek és a jelöltek versengésébe.

1. A kormány kampányolt a Fidesz mellett

Fentebb (e fejezet a) 2.) említésre került a Kúria Kvk. III.37.421/2018/8. számú végzése. Az alapügy a STOP feliratú gyűlöletkeltő plakátokhoz kapcsolódik abból a szempontból, hogy a migráció-ellenes kampány, amelybe e plakátok illeszkedtek, nagyon szorosan kapcsolódott a Fidesz politikai programjához és a

¹⁵⁶ Lásd például az alábbi tudósításokat: http://hvg.hu/itthon/20150604_Kiderult_milyen_feliratok_lesznek_meg_a_k, http://hvg.hu/itthon/20150610_Uj_menekultellenes_reklamok_jelentek_meg, http://hvg.hu/itthon/20160811_Szombattol_johet_az_uj_plakatkampany, http://hvg.hu/itthon/20160513_Ujabb_plakatkampany_indit_a_kormany_itt_az_elso_kep, http://hvg.hu/itthon/20161022_98_szazalek_jogserto_plakatok, http://hvg.hu/gazdasag/20170612_42_milliardbol_ment_az_Allitsuk_meg_Brusszelt_kampany, http://hvg.hu/itthon/20170630_99_szazalekos_egyeteres_miatt_jonnek_a_kormany_ujabb_plakatjai, http://hvg.hu/itthon/20170705_Szervezkedes_indult_Orbanek_gusztustalan_plakatfergetege_ellen. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 24.

¹⁵⁷ A plakáttal – választási kifogás kapcsán – a Kúria is foglalkozott a Kvk. III.37.421/2018/8. számú végzésében, de ez az eljárás a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti alapelv megsérülésének vizsgálatára irányult. Lásd ezt a következő alfejezetben.

¹⁵⁸ Az eljárás a jelentés készítésekor bírósági szakban van.

¹⁵⁹ Ehhez lásd: Dr. Polyák Gábor: Politikai kommunikáció a magyar választási kampányban, *Mértékblog*, 2018. március 29., <https://mertek.atlatszo.hu/politikai-kommunikacio-a-magyar-valasztasi-kampanyban/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 28.

¹⁶⁰ Kvk. III.37.421/2018/8. számú határozat, [16].

nyilvánosság előtt számos formában évek óta képviselt világnézeti meggyőződéséhez, politikai véleményéhez. A kormánynak ez a migráció-ellenes kampánya így a Fidesz kampányát támogatta. A STOP feliratú plakátokat a magyar állam finanszírozta a kormányon keresztül. Az ügyet a Kúria így értékelte:

[a] bizonyítékok alapján megállapítható volt, hogy a kormánypártok kampányának lényegi eleme, központi kampányüzenete az illegális migráció megfékezése, összekapcsolva azzal az állítással, hogy az ellenzéki pártok támogatják a bevándorlást. A Kúria hangsúlyozza, hogy önmagában az a körülmény, hogy a kormánypártok a kormányzati kommunikációban is megjelenő üzeneteket használnak kampányuk során, nem jogsértő, sőt természetesnek tekinthető, hiszen a választási kampány során a kormánypárti jelölőszervezetek képviselik a kormányzat álláspontját, ösztönözve a szavazókat a kormányzó párt újraválasztására. A kampányidőszakban ekként elsődlegesen éppen a kormánypártok feladata a kormányzati kommunikáció közvetítése, hiszen ez biztosítja, hogy a jelölőszervezetek esélyegyenlősége mellett jelenik meg a kampányüzenet. [...] a kifogásolt kormányzati plakátkampány időzítése és tartalma alapján alkalmas volt arra, hogy ráerősítsen a kormánypártok központi kampányüzenetére azáltal, hogy vizuális megjelenítésében kormányzati tájékoztatást, illetve többletinformációt nem tartalmazott, noha képiségében összekapcsolódott a FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség és KDNP jelölőszervezetek azon kampányüzenetével, hogy míg az ellenzéki pártok a bevándorlást támogatják, addig a kormánypárt a bevándorlás megfékezésére törekszik.

A „STOP” plakát kizárólag képi üzenetet közvetít, a plakáton szereplő egyetlen feliratból mindössze az állapítható meg, hogy a plakát a Kormány információs kampányának része. Az a körülmény, hogy a „STOP” plakátkampány része-e a „Magyarország dönt, nem az ENSZ” kormányzati tájékoztató kampánynak e körben nem releváns, mivel az ENSZ-kampány, mint kormányzati tájékoztatás kormányzópartok üzenetét erősítő hatásának kérdése nem volt tárgya. Ugyanakkor a Kormány érveire reagálva szükséges megjegyezni, hogy a „STOP” plakátkampány, ha azonos tárgyköre folytán távoli összefüggésbe hozható is a korábbi kormányzati tájékoztató kampányokkal, az nem zárja ki, hogy egyben valamely jelölőszervezetet, kézenfekvő módon a kormányzópartok egyik fő választási üzenetét is népszerűsítse, vagy annak hatását erősítse.

A Kúria döntése meggyőzően alátámasztja, hogy a

kormány egy kritikus kérdésben nem tanúsított önmérsékletet, és olyan kommunikációs lépést tett, amivel az egész ország területén képes volt a választópolgárokat befolyásolni. Ezzel a kormány megsértette a demokráciának azt az alapszabályát, hogy a hatalom megszerzésének tiszta versenyben kell eldőlnie.

A kormány kifejezetten rosszhiszemű részvételére utal a kampányban az a tény, hogy a Kúria fent hivatkozott, a további jogsértéstől eltiltó – s így a jogellenesen közzétett plakátok eltávolítására kötelező – jogerős rendelkezésének nem tett eleget. A kormány nemhogy a kampány végéig, 2018. április 8-áig vagyis a szavazás napjáig nem távolította el a szóban forgó plakátokat, hanem még hetekkel a szavazás napját követően is országszerte látható maradt e plakátok némelyike. A kormány tehát egy jogerős bírósági döntésnek is ellenszegülve, megkérdőjelezhetetlen szándékossággal támogatta a kormánypárt kampányát. Szintén a rosszhiszeműség bizonyítékaként értékelendő, hogy a kormánypárt a döntés indokolásának tanulsága szerint a Kúria által meghozabott nyilatkozattételi határidő halasztását kérte, majd a halasztott határidőig nyilatkozat-kiegészítéssel, további nyilatkozattétellel nem élt. Nehezen zárható tehát ki, hogy a kormány célja a halasztási kérelem előterjesztésével pusztán a jogorvoslati eljárás lefolytatásának és lezárásának elodázása, ezzel pedig a kormánypártnak jogszerűtlenül szerzett kampányelőny időbeli kiterjesztése volt.

Hasonlóan jogszerűtlen helyzet alakult ki a „Magyarország dönt, nem az ENSZ!” plakátok kihelyezésekor is. A kampányidőszakon belül – 2018 márciusában – ez a plakátsorozat is olyan – migráció-ellenes – üzeneteket juttatott el a választópolgárokhoz, amelyek a Fidesz kampánytémájaként is szolgáltak. Ennek révén ez esetben is állam milliárdokkal támogatta az állam a Fidesz kampányát. Ezen plakátok nem szolgáltak jogorvoslati eljárás tárgyául a kampány során vagy azt követően. Azonban időzítésük, érdemi tájékoztató funkciójuk teljes hiánya, továbbá a tájékoztatásra alkalmatlan mivolta – a tények és vélemények keveredését és a tények vitathatóan igazsághű közlését tekintve – szintén kizárja, hogy a kormány részéről bármilyen más célból került volna sor a plakátok közzétételére, mint a kormánypártok kampányának támogatására.

Az Átlátszó által igényelt, megkapott és feldolgozott közérdekű adatok szerint a kampányidőszakban a kormány 7 milliárd forintot költött olyan információs kampányokra, amelyek valamilyen módon a Fidesz kampányát segítették.¹⁶¹ A TASZ-nak nincsen arról tudomása, hogy a STOP feliratú plakátokhoz kapcsoló-

¹⁶¹ Erdélyi Katalin: A választás előtt 7 milliárd forintért tolta a propagandát a kormány az adófizetők pénzéből, atlatso.hu, 2018. május 29., <https://atlatso.hu/2018/05/29/a-valasztas-elott-7-milliard-forintert-tolta-a-propaganda-a-kormany-az-adofizetok-penzebol>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

dó eljáráson kívül más esetben folyt volna eljárás a magyar kormánnyal szemben annak kapcsán, hogy a kormányzó párt mellett beavatkozott a választási kampányba.

2. Az önkormányzatok kampányoltak a kormányzó párt vagy annak jelöltjei mellett

A helyi önkormányzatok vagy annak gazdasági társaságának tulajdonában lévő lapok aránytalanul magas számban szerepeltették az oldalaikon a kormányzó párt jelöltjeit. Ezt legalább két esetben jogerősen is megállapították a választási szervek.

Az egyik ügy a kormányzó pártok csepeli jelöltje, Németh Szilárd, Csepeli Hírmondóban – a Budapest XXI. kerületi helyi önkormányzat nyomtatásban és online terjesztett lapjában – történt szerepléseihez köthető. Az ezzel kapcsolatos választási kifogást jogerősen a Kúria Kvk.III.37.236/2018/4. számú határozata zárta le. A végzés megállapítása szerint: *“másodlagos az, hogy a megjelenéseknek a nagyobbik része nem kifejezetten a képviselőjelölti minőséghez, hanem részben a hivatalban levő országgyűlési képviselői tisztséghez, részben általános közéleti, részben pedig bulvárbá hajló szerepléshez kötődik. Ezen szerepeltetés önmagában nem, hanem [...] annak alapján, hogy minderre a kampányidőszakban, és egy országgyűlési képviselőjelölt tekintetében került sor.”*¹⁶² A Kúria tehát helyesen ismerte fel, hogy az üzenetnek a választópolgárokra gyakorolt hatása a fontos és nem az, hogy milyen minőségében látható az adott jelölt az önkormányzati tulajdonú lapban. A Kúria azt is helyesen állapította meg, hogy *“A köztulajdonban álló kiadónak – a közhatalmat gyakorló szervezeteknek és a nemzeti vagyonba tartozó gazdasági társaságoknak a választási kampánnyal kapcsolatos semlegessége követelményére figyelemmel – a közpénzből kiadott nyomtatott sajtótermék esetén a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség magas fokát kell biztosítania, míg magántulajdonban álló kiadó piaci bevételekből finanszírozott nyomtatott sajtóterméke esetén a szerkesztői szabadság szinte korlátlanul érvényesülhet.”*¹⁶³

Egy hónappal később egy hasonló ügyben a szintén kormánypárti képviselő-jelölt Kocsis Mátéval és a Józsefváros című lappal kapcsolatban már a Nemzeti Választási Bizottság is megállapította a jogsértést.¹⁶⁴ Az ügy végére ez esetben is a Kúria tett pontot a Kvk.I.37.416/2018/3. számú végzésében. A Kúria mindkét esetben megállapította, hogy az önkormány-

zati tulajdonú lapok megsértették az esélyegyenlőség alapelvét [Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont],

Nem csak Budapesten került sor a helyi önkormányzatok jogszerűtlen beavatkozására a kampányba. A TASZ által képviselt választópolgár indította eljárásban 138 000 forintba bírságolta a Nemzeti Választási Bizottság Pákozdi polgármesterét, mert közvetlenül a választás előtt az interneten és a pákozdi postaládákba eljuttatott levelében a kormánypártok mellett kampányolt – a konkrét politikai erők nevének említése nélkül. Az NVB 711/2018. számú határozata kimondta, hogy a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvének megsértésére nem csak a jelölő szervezet melletti nyílt állásfoglalás vezet, hanem az adott párt választási kampányban széles körben ismertett álláspontjának állami, önkormányzati népszerűsítése is. Az is kiderült a határozatból, hogy az alpolgármester megsértette a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét biztosító választási eljárási alapelvet, illetve súlyosbító körülményként értékelte az NVB, hogy az alpolgármester az önkormányzati infrastruktúrát és erőforrásokat felhasználva közvetítette a választásokkal összefüggő álláspontját.¹⁶⁵

c) Gyülekezési jog gyakorlása a kampány során

Indokolatlanul korlátozzák a választáshoz kapcsolódó, csoportos véleménynyilvánítási szabadságot azok a jogszabály-változások, amelyek vélhetően az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának nyomán kerültek kidolgozásra. A kampányidőszakban a lehető legszélesebb mértékben szükséges, hogy a választópolgárok, a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek képviselői, aktivistái összegyűlhessenek akár a jelöltek, jelölő szervezetek választási gyűlésein, akár a maguk szervezte választási gyűléseken, illetve az is, hogy minél szélesebb körben – a magántulajdon aránytalan sérelme nélkül – folyhasson a Ve. 123. § szerinti ajánlásgyűjtés. Csak a választási gyűlések szervezésének széleskörű szabadságát biztosító szabályozás garantálja a választás tisztaságának megóvását, az önkéntes részvételt a választási eljárásban, az esélyegyenlőséget a jelöltek és a jelölő szervezetek között és a választási eljárás nyilvánosságát [Ve. 2. § (1) bekezdés a-c) és f) pontok]. Ezek az elvek ugyanis csak akkor biztosíthatóak, ha a médianyilvánosságot el nem érő jelöltek és jelölő szervezetek is kommunikálhatnak a választópolgárokkal. Ehhez a legnagyobb esélyt a választási gyűlések szervezése kínálja.

¹⁶² A Kúria Kvk.III.37.236/2018/4. számú határozata.

¹⁶³ Uo.

¹⁶⁴ Az NVB 602/2018. számú határozata.

¹⁶⁵ Az NVB 711/2018. számú határozata.

Az ajánlásokhoz történő aláírásgyűjtés tulajdonképpen a választási gyűlés egy speciális formája, mivel a jelöltek, jelölő szervezetek aktivistái közterületen az álláspontjukat képviselve cselekszenek azért, hogy növeljék a támogatottságukat. Emiatt itt célszerű tárgyalni az ajánlásokhoz szükséges aláírásgyűjtéshez kapcsolódó korlátozást, amelyet a Ve. módosítása vezetett be, felülkódifikálva a Kúria által kialakított jogi álláspontot.

A Momentum Mozgalom politikai párt aktivistái egy vidéki város nagyáruháza előtti parkolóban gyűjtöttek ajánlásokat a kampány időszaka alatt az adott jelölő szervezet jelöltjének. Az áruház biztonsági szolgálata megpróbálta eltávolítani az aktivistákat a magántulajdonban lévő, ám a közforgalom számára nyitva álló parkolóból. Az aktivisták választási kifogással éltek hivatkozva arra, hogy a Ve. 123. § (1) bekezdése alapján *“ajánlást a polgárok zaklatása nélkül - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője bárhol gyűjthet.”* A magántulajdonban lévő, de a közforgalom számára nyitott területeket az akkor hatályos Ve. nem foglalta a kivételek közé. A választási kifogás tárgya eljutott a Kúriára, ahol a Kvk. IV.37.240/2018/2. számú végzésben megállapításra került, hogy *“[a] kampányidőszak adott részéhez kötött ajánlástgyűjtés - tekintettel időben és térben meghatározott voltához - azonban a közforgalom által igénybe vett területeken önmagában még nem valósítja meg a polgárok zaklatását, és nem idézi elő az adott esetkörben a tulajdonjog rendeltetésszerű gyakorlásának értékelhető sérelmét sem. Választási kampányidőszakban a korlátozás-nélküliségnek a választói politikai alapjog érvényesülése okán a Ve. szabályainak megfelelően fokozottan kell megvalósulnia.”*¹⁶⁶ Azaz, a Kúria széles körben biztosította a döntésével a gyülekezés e speciális célú gyakorlását a magántulajdoni jogosultságok arányos korlátozása mellett.

A Ve. módosítása átalakította az ajánlásokhoz történő aláírásgyűjtés szabályozását és ezzel korlátozta az e területen eddig meglévő szabadságot. A tulajdonvédelem útján a módosítás lehetetlenné – vagy legalább is rendkívül terhessé – tette az ajánlástgyűjtést azokon a településeken, ahol a választópolgárok – más infrastruktúra viszonylagos kiépítetlensége vagy a választópolgárok más közösségi terek iránti érdektelensége folytán – a közforgalom számára nyitva álló magánterületeken érhetők el és mozgósíthatók ajánlási joguk gyakorlására, mégpedig főképp az erőforrás-szegényebb, vagyis jellemzően az ismeretlenebb és újabb jelölő szervezetek, jelöltek számára. A módosítás értelmében ugyanis bővül a főszabály alóli kivételek köre és bekerül az ajánlástgyűjtés szempont-

jából tilalom alá eső területek közé – a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában – a közforgalom számára nyitva álló magánterület is [a 2018. szeptember 1-től hatályos Ve. 123. § (2) bekezdés g) pont]. Így a jövőben nem gyűjthető ajánlás közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban álló területen tulajdonosi hozzájárulás nélkül. Ez a módosítás egyértelműen arra irányul, hogy lerontsa a Kúria által kialakított joggyakorlatot, amely az ajánlástgyűjtés szabadsága mellett foglalt állást a közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban álló területeken, a tulajdonos hozzájárulása nélkül vagy tilalma ellenére is. Ezek a területek – jellemzően bevásárlóközpontok parkolói, benzinkutak stb. – olyan helyszínek, amelyeken a választópolgárok hétköznapi életvitelük részeként rendszeresen megfordulnak. Számos településen pedig kizárólagosan vagy jellemzően ezek vagy hasonló helyszínek jelentik a kapcsolódás, szabadnapi tartózkodás megszokott helyeit. Ezeken a helyeken van tehát lehetőség arra, hogy az ajánlástgyűjtés időben rendkívül korlátozott időszakban – különösen a mindenkori újabb vagy erőforrásokban szegényebb – jelöltek, jelölő szervezetek nagyszámú választópolgárt tudjanak elérni ajánlástgyűjtés céljából. A módosítás tehát aláássa a jelöltek, jelölő szervezetek esélyegyenlőségét, vagy akár ellehetetleníti az ajánlástgyűjtést, s ezáltal a passzív választójog gyakorlását.

A kampányszabályozásban a Vemód. nyomán a magántulajdon rendkívül megerősített védelmet élvez a politikai szabadságjogok gyakorlásának rovására. A Vemód. hatályba lépésével a kampányszabályok ki egészülnek egy generálklauzulával, amely szerint a kampányszabályok nem korlátozhatják a nem állami vagy önkormányzati jogalany más jogszabályban biztosított, tulajdonjog védelméhez fűződő jogosultságainak érvényesítését [a 2018. szeptember 1-től hatályos Ve. 139. § (2) bekezdés]. Félő, hogy a rendelkezés a különös szabályokkal nem vagy alig szabályozott kampányeszközök, kampánytevékenységek elhallgatásához vezet. Így például a rendelkezés – a választási szervek, bíróságok jogértelmezésétől függően – akár azt is eredményezheti, hogy nem csupán ajánlást gyűjteni nem lehet, de választási gyűlést sem lehet tartani semmilyen körülmények között a közforgalom számára nyitva álló magántulajdonban álló területeken tulajdonosi hozzájárulás nélkül. Sőt, a magánterületen engedély nélkül folytatott kampány ellenében a Vemód. által módosított megfelelő Ve.-rendelkezés rendkívül erős megfogalmazásának következtében a tulajdonos akár a vagyonvédelmi intézkedések, birtokvédelem igénybe vételére is törvényi felhatalmazást kapott. A magántulajdon ilyen általános védelme semmiképp sem tekinthető alkotmányosnak a tulaj-

¹⁶⁶ A Kúria Kvk.IV.37.240/2018/2. számú határozata, [26].

donjog és a kampányjogok konfliktusa esetén, az összes körülmény mérlegelésének kizárásával.

Tovább nehezíti a kampány ideje alatti gyülekezés lehetőségét, hogy a választási gyűléseket eddig a Ve. szabályozta. Az új Gytv. viszont – a még hatályban lévő szabályozástól eltérően – már nem veszi ki a választási gyűléseket a törvény hatálya alól, ezzel azokra is kiterjeszti a gyülekezésekre (az új Gytv. terminológiájában: „gyűlésekre”) vonatkozó szabályok tárgyi hatályát. A TASZ aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a választási eljárás során a kormányzat irányítása alatt álló, és az új Gytv. téves, de valószínű értelmezése révén számos önkényes döntés meghozatalára felhatalmazott rendőrség¹⁶⁷ döntésétől függ a jövőben az egyik legfontosabb kampányeszköz alkalmazhatósága. A választási gyűlésre vonatkozó szabályozásnak a gyűlésekre vonatkozó szabályokhoz képest speciálisnak, és még az indokolt korlátozásoknak is a gyülekezési jog általános korlátainál szűkebbre szabottabbnak kell lenniük, különösen így van ez a tiltási okok és a büntetőjogi szankciókkal fenyegetett szervezői magatartások tekintetében.

d) A magánszféra megsértése a nevelési-oktatási intézményekben

Az Nktv. 24. § (3) bekezdése szerint: „A nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium ellátja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható.” Ezzel a szabállyal kívánja védeni a jogalkotó a nevelési-oktatási intézményben tartózkodó (és ott tartózkodni kötelezett) gyermekek magánszféráját, akik jellemzően nem vagy csak részlegesen cselekvőképesek, illetve nem hagyhatják el a nevelési-oktatási intézmény területét akkor sem, ha nem szeretnének találkozni az ott megjelenő és kampányoló politikusokkal, vagy szülőjük, gondviselőjük nevelési meggyőződésével az ilyen találkozás ellentétes lenne [Nktv. 4. § 10. pont]. A jogszabály azzal védi a(z elsősorban) kiskorú diákok emberi méltóságát, hogy nem hagyják, hogy a politikusok „biodíszletként” használják fel őket a kampányaikhoz.¹⁶⁸

A köznevelési intézményekben folytatott kampány problematikus mivoltát tovább tetézi, hogy az iskolához és óvodához a központosított közoktatási rendszerben csak a kormánypártok és azok képviselői férnek hozzá. Így amennyiben nem lenne tilalmas az ott folytatott kampány, úgy sérülne az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között [Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont]. Természetesen a megoldás a magánszférajogok védelme okán nem az egyenlő hozzáférés biztosítása, hanem az általános tilalom érvényre juttatása. Az alapjogokat és a jelöltek és a jelölő szervezetek között esélyegyenlőséget védő választási eljárási alapelvet és szabályokat több alkalommal is megsértették a kormánypártok képviselői és jelöltjei a kampányban azzal, hogy kihasználták a köznevelési, közoktatási intézményekhez való hozzáféréshez számukra formálisan és informálisan biztosított előnyöket, illetve azzal, hogy ennek következtében megsértették a köznevelési, közoktatási intézményekben lévő gyermekek magánszféra jogait.¹⁶⁹

Az NVB 605/2018. számú határozata megállapította, hogy Orbán Viktor a Fidesz-KDNP listavezető jelöltje és és Czunyiné dr. Bertalan Judit képviselőjelöltek megsértették a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét, valamint a választásra is irányadónak tekintett, Nktv. 24. § (3) bekezdését azzal, hogy kampányidőszakban egy óvodában tettek látogatást és arról később a miniszterelnök hivatalos Facebook oldalán videofelvételt tettek közzé.¹⁷⁰ A határozatban az NVB eltiltotta a jogsértőket a további jogsértéstől, kötelezte őket arra, hogy a videofelvételt távolítsák el a miniszterelnöki Facebook oldalról, és fejenként 345.000 forint bírsággal sújtotta őket.

A jogsértésből kifolyólag Orbán Viktor egy szintén a miniszterelnöki Facebook-oldalán nyilvánosságra hozott videofelvételen számon kérte Patyi Andrást, a Nemzeti Választási Bizottság – akkori – elnökét a rá kirótt 345.000 forintos bírság miatt. Az NVB elnöke a számonkérésre azzal reagált, hogy „Nagyon sajnálom miniszterelnök úr!”¹⁷¹ (L. bővebben erről az I. a) fejezetet)

¹⁶⁷ Lásd ehhez: A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) elemzése a gyülekezési jogról szóló T/707. számú törvényjavaslatról, 2018. július 2., <https://tasz.hu/cikkek/a-tarsasag-a-szabadsagjogokert-tasz-elemzése-a-gyulekezesi-jogrol-szolo-t-707-szamu-torvenyjavaslatrol>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 29.

¹⁶⁸ Eötvös Károly Intézet: *Kampányértékelő helyzetjelentés a politikai pedofiliáról* (2018 június). http://ekint.org/lib/documents/1530171215-Politikai_pedofilia_elemzes_EKINT2018.pdf. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 11.

¹⁶⁹ Lásd ehhez az Eötvös Károly Intézet állásfoglalását és választási kifogás mintabeadványát: <http://www.ekint.org/maganszfera-adatvedelem/2018-03-04/politikai-pedofilia-a-valasztasi-bizottsaghoz-benyujthato-kifogas-mintat-keszített-az-eotvos-karoly-intezet>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 11.

¹⁷⁰ Uo.

¹⁷¹ A videó megtekinthető: <https://www.facebook.com/orbanviktor/videos/10156121470796093/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

Fontos megjegyezni, hogy a miniszterelnök még a kampány ideje alatt ismételtén visszatért ugyanabba az óvodába, ahol a megállapított jogsértés történt, azaz ismételtén elkövette a jogsértést.¹⁷² Mindez azt a vélelemet támasztja alá, hogy a jogsértő kampánytevékenységre kifejezetten szándékosan és rosszhiszeműen került sor, a kötelező határozatból fakadó kötelezettségeket a kötelezettek részben a mai napig nem teljesítették és elsősorban viccelődésre méltónak tartották.

Ehhez hasonló következtetések vonhatóak le az NVB 533/2018. számú határozatában vizsgált ügyről is. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint László Tamás a FIDESZ-KDNP képviselőjelöltje és segítői közvetlenül egy iskola bejáratánál kampánytevékenységet folytattak, azzal, hogy tollat és narancsot osztogattak a gyerekeknek és szüleiknek. E tevékenységüket az iskola igazgatójának kifejezett felszólítására sem fejeztek be. Az ügyben jogerősen a Kúria döntött. A Kúria megállapítása szerint *„a közoktatási intézménybe közvetlenül az iskolakezdés előtt az oda járó gyermekek számára a kérelmezőt népszerűsítő tollak és egyéb ajándékok juttatása olyan kampánytevékenység, amely sértette az Nkt. 24. § (3) bekezdését. A Kúria korábban, hasonló tényállású ügyben is akként foglalt állást, hogy kampányidőszakban országgyűlési képviselőjelölt oldalát hirdető és azt „lájkoló” pólók beküldése a köznevelési intézménybe az Nkt. 24. § (3) bekezdésében és Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt rendelkezések megsértését eredményezi, mivel »a pólók felirata egyértelmű üzenetet hordozott, a kérelmező hirdetését jelentette és a pólón megjelenő profillal való kapcsolódása által a kérelmező politikai tevékenységére történő figyelemfelhívást tartalmazza.« (Kvk.I.37.281/2018/2. számú végzés).»¹⁷³*

Egyértelműen kijelenthető, hogy e kormánypárti politikusok nem tartották tiszteletben a kampány során a nevelési-oktatási intézményekben tartózkodó gyermekek emberi méltóságát és nem vették figyelembe a kiszolgáltatottságukat a vonatkozó kógens törvényi rendelkezések ellenére sem. Nem zárható ki, hogy az ellenzéki jelöltek, jelölő szervezetek is követtek el hasonló jogsértéseket a kampány idején vagy azon

kívül, azonban ha ez így is történt, ezeket sokkal kisebb médiafigyelem övezte. Abból, hogy a következményeket a miniszterelnök relativizálni igyekezett és hogy következmények nélkül nem teljesítette az NVB jogerős határozatában foglalt kötelezettségét, arra lehet következtetni, hogy a választási kampányban a kormányzó pártok politikusai számára a jogállamisági szempontok másodlagossá váltak a politikai hatalom megszerzéséhez képest.

e) Média viszonyok és a politikai üzenetek eljuttatásának egyéb eszközei a kampány vonatkozásában

A sokszínű tájékozódás lehetőségének elvesztével a kampányban rendkívüli erőfeszítéseket és költséget rótt a választópolgárokra a kiegyensúlyozott tájékozódás és így a felelős, tudatos, tájékozott választópolgári döntéshozatal. A megalapozott döntéshozatal alapjait kikezdő médiapiaci átalakulások és átalakítások tulajdonképpen a tájékozott népakarat-képződést, s így a népakarat szabad kifejeződésére alkalmas választást tették lehetetlenné, hiszen a választópolgárok jelentős részének nem volt esélye arra, hogy észszerű erőfeszítések, költségek mellett tájékozódják a közállapotokról, illetve arra, hogy a jogi szttenderdek betartása által esély legyen sokszínű tartalmak közlésére az egyes közügyekben.

Az Átlátszó.hu¹⁷⁴ a Mérték Médiaelemző Műhely¹⁷⁵ és a Médiakutató¹⁷⁶ elemzései pontosan kimutatják, hogy mekkora fölénybe került az elmúlt évek alatt a kormányzat közvetlen vagy közvetett irányítása alatt álló média.¹⁷⁷ Az elemzésekből az látható, hogy az elmúlt években a kormánypárt nagyon tudatosan törekedett arra, hogy a média minden részterületén az irányítása alá vonja a médiatartalom-szolgáltatókat. Ennek a törekvésnek 2017 végére egészen látványos eredményei lettek. A kormánypártok a teljes fölényt az online hírmédia kivételével mindenhol elérték és e területen is erős pozíciókat építettek ki.¹⁷⁸

E folyamaton belül különösen aggályos, hogy a megyei napilapok, amelyek a vidéken élő és a politika-közelet előtt nem teljesen elzárt választópolgárok számára képesek információkat és véleményeket közvetíteni,

¹⁷³ A Kúria Kvk.IV.37.368/2018/2. számú határozata, [14].

¹⁷⁴ Például Bátorfy Attila: Fedezze fel a kormányközeli médiabirodalmat!, *atlatso.hu*, 2018. január 11., <https://adatujisagiras.atlatso.hu/2018/01/11/fedezze-fel-a-kormanykozeli-mediabirodalmat/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

¹⁷⁵ Például Urbán Ágnes: Állami hirdetések Magyarországon 2006-2017, *Mértékblog*, 2018. február 23., <https://mertek.atlatso.hu/allami-hirdetek-magyarorszagon-2006-2017/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

¹⁷⁶ Például: Bátorfy Attila: Az állam foglyul ejtésétől a piac fogvatartásáig. *Médiakutató*, XVIII. évf. 1–2. szám, 7-30., Online elérhető: http://www.media-kutato.hu/cikk/2017_01_tavasz_nyar/01_az_allam_foglyul_ejtesetol_a_piac_fogvatartasaig.pdf. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

¹⁷⁷ Lásd a vonatkozó angol és magyar nyelvű elemzések gyűjteményét: Bátorfy Attila: *Media in Hungary*, elérhető: https://docs.google.com/document/d/1JkgzqVLRSTU7AJMqBLBG14Dsd7KL_C035hDyNk9MZo/edit. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

¹⁷⁸ Bátorfy Attila: Kilenc grafikon a kormány média túlsúlyáról – így érvényesül a sokszínű tájékoztatás elve Magyarországon, *atlatso.hu*, 2017. november 22., <https://atlatso.hu/2017/11/22/kilenc-grafikon-a-kormanymedia-tulsulyarol-igy-ervenyesul-a-sokszinu-tajekoztat-as-elve-magyarorszagon/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

100%-os arányban a Mészáros Lőrinc érdekeltségi körébe tartozó¹⁷⁹ Mediaworks cég tulajdonába kerültek. Ezzel a vidéki választópolgárok internetet nem rendszeresen¹⁸⁰ és tudatosan használó része teljesen elszigetelődött a televíziós híradóknál kiterjedtebb, bővebb, részletesebb információkat közlő kiegyensúlyozott médiatartalom-szolgáltatástól.

Bátorfy Attila, a magyar médiapiaci viszonyok kutatója így foglalja össze a kialakult médiahelyzetet. *„A magyar online média kifejezetten sokszínű képet mutat, viszont a rádiók és a vidéki napilapok piaca totális kormányközeli túlsúlyt. A rádiós piacon egyetlen országos kereskedelmi hálózat van, az Andy Vajna tulajdonában lévő Rádió1, illetve országos lefedettséggel csak az állami Kossuth és Petőfi rendelkezik. A megyei napilapok közül szintén mindegyik kormányközeli tulajdonban van (Mészáros Lőrinc, Andy Vajna, Heinrich Pecina). Továbbá egyetlen ingyenesen terjesztett napilap és hetilap van, a Habony Árpád kezében lévő Lokál és Lokál Extra.”*¹⁸¹ A felsorolt személyek mindegyike a kormánypárti politikai erők támogatója, a fenti érdekeltség-összefonódások kialakulása tehát a média kormányzattól való függetlenségét és pluralizmusát egyaránt aláássa.

A kialakult médiahelyzet tájékozódást ellehetetlenítő és a politikai üzenetek sokféleségének közlésére rendelkezésre álló csatornákat rendkívüli módon leszűkítő hatása a kampányban különösen érzékelhető volt. Néhány esetben a választási szervek jogorvoslati eljárásai is arról tanúskodnak, hogy ezzel a fölénnyel szemben a választási verseny résztvevői megpróbáltak fellépni az elérhető jogi eszközökkel. E jogi eszközök azonban nyilvánvalóan nem voltak képesek, és a jelen médiapiaci helyzet mellett nem is lehetnek képesek elégséges mértékben orvosolni a médiahelyzet okozta aránytalanságokat, a közlési és tájékozási csatornák eltűnését.

Az önkormányzati és megyei lapokban megjelenő kormánypárti fölényre is jó példa *Az önkormányzatok kampányoltak a kormányzó párt vagy annak jelöltjei mellett* című fejezetben fent bemutatott ügy, amelyet a Kúria Kvk.III.37.236/2018/4. számú határozata zárt le. Csak megismételni tudjuk a Kúria által ebben az ügyben használt korábbi – a 2014-es általános országgyűlési választáshoz kapcsolódó – ítéletének szövegét, amely szerint

[a] választási kampány a jelölő szervezetek és jelöltek közötti verseny, amelynek kifejezett célja a választópolgári akarat befolyásolása, formálása, a választópolgárok meggyőződésének kialakítása. A kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölőszervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhoz. Így külső, objektív feltétel egyebek mellett az, hogy azonos eséllyel férjenek hozzá azokhoz az eszközökhöz, alkalmazhassák azokat a technikákat, amelyek sikeresen és hatékonyan többszörözik meg kommunikációjuk meggyőző erejét.

*Megbomlik a választási versengésbeli esélyegyenlőség akkor, ha valamely jelölő szervezet vagy jelölt a kampány időszakában olyan támogatásban részesül, olyan segítséget kap, amely őt észszerű indok nélkül privilegizálja más szervezetekhez és jelöltekhez képest. A választási versengés során megkérdőjelezi az egyenlő esélyek elvének érvényesülését az a tény avagy látszat, amikor a helyi közhatalom a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.*¹⁸²

A hivatkozott fejezetben más olyan ügyet is bemutatunk, amelyből látszik, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő lapok visszaéltek a kampányban a helyzetükkel.

Egy másik típusú problémát vetettek fel ugyanebben a médiakörnyezetben az országos sugárzású TV2 kereskedelmi televíziós csatorna ügyei, amelyekben a médiatartalom-szolgáltató megsértette az esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveit. Az egyik ilyen ügy tényállás szerint a médiaszolgáltató *Mokka* című műsorában az országgyűlési választási kampány idején rendszeresen szerepeltek kormánypárti politikusok, illetve a kormányhoz köthető elemzők, akik kampányoltak a kormánypártok mellett. A sérelmezett műsorban a ellenzéki politikusok nem kerültek meghívásra.¹⁸³ A jogsértés megállapítását és a szankciót a Kúria is helyben hagyta.¹⁸⁴

A március 23-i határozatot követően a TV2-t hason-

¹⁷⁹ Lásd: Eötvös Károly Intézet - Társaság a Szabadságjogokért - Magyar Helsinki Bizottság - K-MONITOR - Mérték Médiaelemző Műhely: *Illiberális állam Európa szívében*, 2017. október. 2-3. o. <https://tasz.hu/cikkek/illiberalis-allam-europa-sziveben>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 11.

¹⁸⁰ Magyarországon 2017-ben a 16-74 éves korosztály 76%-a használta rendszeresen az Internetet. Lásd KSH: *Rendszeres internethasználók aránya (2006–2017)*, https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tin00091.html. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 24.

¹⁸¹ Bátorfy Attila: *Túlsúlyban van-e a kormányközeli média?*, *atlatszo.hu*, 2018. április 18., <https://blog.atlatszo.hu/2018/04/tulsulyban-van-e-a-kormanykozeli-media/>. Letöltés dátuma: 2018. augusztus 31.

¹⁸² A Kúria Kvk.IV.37.359/2014/2. számú határozata.

¹⁸³ A pontos tényállást lásd az NVB 556/2018. számú határozatában.

¹⁸⁴ A Kúria Kvk.I.37.388/2018/2. számú határozata.

ló ügyben 2018. április 6-án is bírsággal sújtotta az NVB.¹⁸⁵ Tehát a jogsértés e médiaszolgáltató esetében rendszerszerűnek tekinthető.

Ugyanúgy a TV2 követte el azt a jogsértést is, amelyben a médiatartalom-szolgáltató *Tények* című műsorában, 2018. április 7-én, a választás napját megelőző napon a televízió műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai a rájuk vonatkozó véleményközlési tilalmát megsértve egybehangzóan és nyíltan a FIDESZ-re és Orbán Viktor melletti szavazásra buzdították a nézőket és ezzel egyoldalú, esélyegyenlőséget sértő kampánytevékenységet végeztek.¹⁸⁶ Az NVB megállapította, hogy ezzel a cselekménnyel a TV2 megsértette médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 12. § (3) bekezdését, amely szerint "[a] médiaszolgáltató hírszolgáltatást és politikai tájékoztatást nyújtó műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai bármely médiaszolgáltató által közzétett műsorszámban szereplő politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot - kivéve a hír-magyarázatot - nem fűzhetnek." Ezzel pedig megsértette a következő választási alapelveket: a választás tisztaságának megóvása, önkéntes részvétel a választási eljárásban, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás [Ve. 2. § (1) bekezdés a), b) c) és e) pontok]. Az NVB döntését a Kúria helyben hagyta azzal, hogy mellőzte a Ve. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jogsértés megállapítását.¹⁸⁷

Ugyanígy megállapította az NVB a közszolgálati M1 csatornával szemben is a jelöltek és a jelölő szervezetek között esélyegyenlőség megsértését az NVB 510/2018. számú határozatban, mivel a közszolgálati médiatartalom-szolgáltató sem hívott ellenzéki politikusokat a műsoraiba és ezzel a kormánypártok kampányát segítette.¹⁸⁸ A kérdésben jogerősen a Kúria döntött, az ítéletében megállapította, hogy *"az NVB helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a kampányidőszakban a politikai, közéleti témákkal foglalkozó műsorban nem lehet csak egyes jelölő szervezetek vonatkozásában biztosítani a megjelenési lehetőséget. A kérelmező maga sem állította, hogy más pártok képviselői is megjelentek (vagy meghívást kaptak) a vizsgált időszakban, így az általa vitatott kevés számú – 5 db – megjelenés is lényegében 100%-os megjelenésnek számít, ami sérti a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyen-*

*lőséget megfogalmazó eljárási alapelvet."*¹⁸⁹ A döntés hatására a közszolgálati médiatartalom-szolgáltató minden országos listát állító párt képviselői lehetőséget kaptak arra, hogy az adott műsorban megjelenjenek és – az 50 napos kampányidőszak során egyszeri alkalommal, jelölő szervezetenként 5 percben – elmondhassák a véleményüket.

Ezek alapján az esetek alapján az a következtetés vonható le, hogy a döntő részben kormányközeli irányítás alatt álló illetve érdekeltségi körbe tartozó médiaszereplők, akár jogsértést elkövetve is, a kormánypártok kampányát támogatták. Ezzel pedig ellehetetlenítették a kiegyensúlyozott tájékoztatást és megsértették több – fentebb megnevezett – választási alapelvet is, ahogy a médiaszabályozásból fakadó törvényi követelményeket és a szakmai etika minimumát is a rossz-hiszeműségre utaló nyilvánvalósággal és súlyossággal sértették meg.

A médiaviszonyokhoz kapcsolódóan érdemes megemlíteni, hogy a Ve. 147. § alapján a közszolgálati médiaszolgáltató köteles ingyenesen közzétenni a kampányban az országos listát állítani képes jelölő szervezetek politikai reklámjait. A pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam négyszázhetven perc [Ve. 147.§ (2) bekezdés].¹⁹⁰ A jogszabály szövegéből az következik, hogy az országos listát állított pártok megkapják a rájuk ebből a fix keretből jutó részt. Nyilvánvalóan, ha több párt állít országos listát, akkor egy pártra kevesebb idő jut. A 2018. évi általános országgyűlési választásokon 23 párt állított országos listát, több e pártok közül nem készíttetek és tettek közzé politikai reklámot. A politikai reklámot nem készítő pártokra jutó időkeret a jogszabályból következően felhasználatlan maradt. Ez a szabályozás sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét [Ve. 2. § (1) bekezdés e) pont], mivel megfosztja a jelölő szervezeteket attól a lehetőségtől, hogy üzeneteiket valóban arányos mértékben eljuttassák a választópolgárokhoz.

Ide kapcsolódik az is, hogy a hatályos szabályozás szerint politikai reklámot lineáris médiaszolgáltatóban csak abban az esetben lehet közzétenni, ha az adott kereskedelmi médiaszolgáltató határidőben bejelenti, hogy anyagi ellentételezés nélkül vállalja az országos listát állított pártok politikai reklámjainak sugárzását. [Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés és Ve. 147/F. § (1) bekezdés]. A 2018. évi általános országgyű-

¹⁸⁵ Az NVB 683/2018. számú határozatában.

¹⁸⁶ A pontos tényállást lásd az 719/2018. NVB határozatában.

¹⁸⁷ A Kúria Kvk.I.37.469/2018/2. számú határozatával.

¹⁸⁸ A tényállást lásd: NVB 510/2018. számú határozata, [1].

¹⁸⁹ A Kúria Kvk.I.37.353/2018/2. számú határozata, [31].

¹⁹⁰ Lásd még: NVB 523/2018. számú határozata.

gyűlési választáson három országosan elérhető lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltató (RTL Klub, ATV, Class Fm) tett közzé politikai reklámokat. Ez a szabályozás indokolatlanul megköti a jelöltek és a jelölő szervezetek szabadságát abban, hogy mikor és hol tehetnek közzé politikai reklámokat csökkentve ezzel annak lehetőségét, hogy a jelölő szervezetek elérhessék a választópolgárokat az üzeneteikkel.

A Vemód. értelmében a Ve. 144. § akként módosul, hogy plakátot elhelyezni magántulajdonban álló dolgon kizárólag a tulajdonos vagy a bérlő hozzájárulásával lehet és ugyanígy az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolgon a vagyonkezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet ezt megtenni. Azaz, a magántulajdonhoz fűződő jog jelentősen korlátozza a kampánytevékenységet. Külön problémás, hogy az állami, önkormányzati tulajdonostól kell hozzájárulást kérnie az ellenzéki pártoknak is, mivel e szervezetek közvetlenül vagy közvetve politikai ellenőrzés alatt állnak. E konkrét korlátozáson túl a módosítást követően a Ve. 139. § általánosságban is korlátot állít a kampánytevékenység elé mivel explicite kimondja, hogy a kampányoláshoz *”biztosított jogok nem korlátozzák a nem állami vagy önkormányzati jogalany más jogszabályban biztosított, a tulajdonjog védelméhez fűződő jogosultságainak érvényesítését”* [Ve. 139.§ (2) bekezdés]. Félő, hogy a választási kampányban a magántulajdonosok és a köztulajdon felett rendelkezési jogot gyakorló szervek aránytalanul és egyenlőtlenül korlátozzák majd e szabályoknak köszönhetően a jelöltek és a jelölő szervezetek kampánytevékenységét. A jogalkotással a jogalkotó ráadásul megköti a bíróságok kezét és nem lehet majd egyedi mérlegelés után megítélni, hogy egy kampánytevékenység (plakátolás) arányosan vagy aránytalanul korlátozta-e a birtokos rendelkezési jogosultságát. Érdemes azt itt megjegyezni, hogy már 2017 során kedvezőtlenül változtak a plakátkihelyezés szabályai, megnehezítve ezzel főleg az ellenzéki pártok helyzetét a kampányban.¹⁹¹

Ajánlások

1. A jogalkalmazónak olyan szigorú és pontos mércét kell meghatározni, amelynek segítségével el lehet választani a tényállításokat és véleménynyilvánításokat a választási kampány során is, és amely nem üresíti ki vagy teszi alkalmazhatatlanná a tényállítások igazságtartalmáért viselt felelősségi alakzatokat.
2. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy a kormány a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhasson a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére.
3. A választási bizottságok és a választási eljárásban eljáró bíróságok nem hivatkozhatnak az állam vagy az állami szervek szólásszabadságára. Ehelyett a jogviták eldöntése során figyelemmel kell lenniük arra, hogy az államnak és az állami szerveknek nem szólásszabadsága van, hanem az objektív tájékoztatásra vonatkozó kötelezettsége.
4. Az önkormányzatoknak és az önkormányzati irányítású szervezeteknek, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak tartózkodniuk kell a kampányban történő részvételtől. Amennyiben – például helyi újsággént, televízióként stb. – mégis elkerülhetetlen a választói akarat befolyásolására alkalmas tevékenységük, úgy törekedjenek az önkormányzat politikai erőviszonyaitól függetlenül a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség minél teljesebb biztosítására.
5. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy az önkormányzatok a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhassanak a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia, és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére.
6. A jogalkotó módosítsa úgy az ajánlásgyűjtés és általában a választási gyűlés formájában történő gyülekezés szabályozását, hogy a jelöltállítás illetve kampányidőszak idején lehessen ajánlást gyűjteni illetve kampánytevékenységet folytatni, a magántulajdonosi jogok arányos korlátozása mellett, minden közforgalom számára nyitva álló területen, akkor is, ha az magántulajdonban áll és ehhez tulajdonosa nem járul hozzá.
7. A jogalkotónak úgy kell módosítania az ajánlásgyűjtés és a gyülekezési jog gyakorlásának szabályozását, hogy lehetővé tegye: a bíróságok egyedi mérlegelés alapján végezhessek el a politikai szabadságjogok és a magánjogok összefüggésekor keletkező konfliktusok feloldását.
8. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy választási gyűlést – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – bejelentés nélkül lehessen tartani.

¹⁹¹ Lásd ehhez: Így alakult: a spórolás érdekében ma törvénnyel tiltja meg magának az állam, hogy olcsón vegyen plakáthelyeket, *Így Írnánk Mi*, 2017. június 23., <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2017/06/23/igy-alakult-a-sporolas-erdekeben-ma-torvennyel-tiltja-meg-maganak-az-allam-hogy-olcson-vegyen-plakathelyeket/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 28.

9. A jogalkotónak szabályoznia kell a bejelentés nélkül tartandó, azonos időben azonos helyre szervezett választási gyűlések és a nem közügyekben történő véleménynyilvánítás céljából szervezett rendezvényekre alkalmazott terület-foglalás konfliktusa esetén a konfliktus alapjog-konform feloldását.
10. A jogalkotónak úgy kell kialakítania a választási gyűlések szabályozását, hogy a rendet ténylegesen megbontók számára alakít ki speciális, a választási gyűlésekre vonatkozó szabálysértési és – esetlegesen – büntetőjogi tényállásokat, szigorú és következetes szankciórendszert ahelyett, hogy preventív jelleggel próbálná megakadályozni a választási gyűlések megzavarását, ellehetetlenítését.
11. A jogalkotónak olyan speciális végrehajtási szabályokat kell alkotnia a választási eljárási jogorvoslat során keletkezett, jogerős határozatok végrehajtására, amely a kötelezettek ellenszegülése esetén bármely választópolgár számára lehetővé teszi a határozat végrehajtása iránti eljárás indítványozását, méghozzá a végrehajtásra szoruló, ellenszegülő kötelezett költségére.
12. A jogalkotónak olyan súlyú szankciórendszert kell kialakítania, amely alkalmas arra, hogy az országos jelentőségű médiavállalatokat is elretentse a jogsértésektől.
13. A jogalkotónak olyan szabályozást kell kialakítania, amely lehetővé teszi, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatóknál politikai reklámmal élni nem kívánó országos listát állító pártok politikai reklám időkerete újraosztható legyen a politikai reklámot elkészítő és közzétenni kívánó szervezetek között.
14. A jogalkotónak olyan szabályozást kell kialakítani, amely nem korlátozza jelölő szervezetek politikai reklámjainak a kereskedelmi médiaszolgáltatókban történő egyenlő feltételek melletti közzétételét.
15. A jogalkotónak vissza kell állítania a korábbi szabályozást úgy, hogy azzal ismét lehetővé tegye: a bíróságok egyedi mérlegelés alapján végezhessek el a politikai szabadságjogok és a magánjogok összeütközésekor keletkező konfliktusok feloldását.
16. A jogalkotónak biztosítania kell, hogy a jogszabályok megteremtsék az ellenzéki pártok számára az egyenlő esélyek melletti plakáthely vásárlás és plakátolás esélyét.

VIII. SZAVAZÁS

A szavazás során (illetve tágabban a szavazás napján) történekről a sajtóból nagy mennyiségű és részletes információ állt a nyilvánosság rendelkezésére. A TASZ emellett a választópolgároktól elsőkézből értesült az aktuális problémákról, mivel ezen a napon már a szavazóhelyiségek megnyitásától (reggel 6 órától) egészen a szavazás lezárásáig, illetve 2 órával azt követően is folyamatosan válaszolta meg telefonos választási forródrótján a panaszokat, bejelentéseket, kérdéseket. A választópolgárok telefonos forródróton kívül e-mailben és Facebookon is felvehették a kapcsolatot a TASZ munkatársaival, akik csak ezen a napon több mint 120 megkeresést fogadtak. A lentiekben bemutatott visszasságok így a sajtóértesüléseken túl többnyire közvetlenül az érintett választópolgároktól jutottak el a TASZ-hoz.

a) Az egységes gyakorlat hiánya a bélyegzők, szavazóúrnák terén

A választás lebonyolításának néhány részletében a választási szervek nem egységes gyakorlat útján teljesítették jogszabályi kötelezettségeiket. Noha az alulszabályozott eljárási cselekmények esetében a szétartó gyakorlat önmagában nem jogellenes, a választás tisztaságába vetett bizalmat erősen gyengítette.

Több szavazóköri előfordult a TASZ választási forródrótjához forduló választópolgárok beszámolója szerint, hogy a szavazólapot **kék helyett fekete bélyegzőlenyomattal** látták el, vagy a szavazólapon nagyon halványan volt csak látható a lenyomat. Bár a Ve. nem tartalmaz előírást a bélyegzőlenyomat színére vonatkozóan [l. Ve. 178. § (1) bek.], a fekete színű lenyomat használata mégis megtévesztő volt több választópolgár számára. Számos választópolgárban ugyanis felmerült a gyanú, hogy az így lepecsételt szavazólap érvénytelen: akár azért, mert valójában nincs lepecsételve (hanem fénymásolt vagy nyomtatott pecsétlenyomat áll rajta), akár azért, mert a fekete tintával készült pecsétlenyomat eltér az eddigi választásokon a választópolgár által tapasztalt – és jogszabályi előírásnak tulajdonított – gyakorlattól. Noha a fekete pecsét használata nem jogellenes, a használt tinta színével kapcsolatos eltérő gyakorlatok, különösen a választási eljárás lebonyolításának más – részint valóban jogellenes – sajátosságával együttesen szemlélve, nem ok nélkül ásták alá a választópolgároknak a választási eljárás tisztaságában, jogszerűségébe vetett bizalmát.

A sajtó olyan esetről is beszámolt, amikor egy, ruházatán Jobbik-pártjelképpel megjelenő választópolgár szavazólapjának átadása előtt a szavazatszámoló bizottság kormánypárti (Fidesz-Magyar Polgári Szövetség) delegáltja úgy tett, mintha lepecsételné azt. Valójában azonban a szavazólapra nem került az érvényességi kellékként szolgáló bélyegzőlenyomat. Ez feltűnt a szavazatszámoló bizottság Jobbik Magyarországért Mozgalom által delegált tagjának. Ezt követően a visszaélésen ért bizottsági tagot eltávolították a pozíciójából.¹⁹² Jóllehet az incidens a választás tisztaságának helyi szinten érvényesülő garanciáját példázza, a hasonló sajtóhírek nyomán érthető a választópolgárok megkülönböztetett érdeklődése a bélyegzés gyakorlata iránt. A közbizalmat ilyen esetekben jól szolgálja a gyakorlat egységesítése, átláthatóvá tétele: ha mindenütt kék pecsétet nyomnak a szavazólapra, a választópolgároknak nem merülhetnek fel kérdések az eltérő gyakorlatok okait illetően, és egyszerűen eltűnik az ok a gyanakodásra. Éppen ezért javasolja a TASZ az egységes, a szavazólapok nyomtatásához használt festékétől eltérő színű, kék szintű bélyegzőlenyomatok használatának egységesítését, erre vonatkozó jogszabályi garanciákkal.

Az egyes szavazóköri körben vegyesen alkalmaztak **műanyag vagy papír szavazóúrnákat**, a választópolgári beszámolók ebben a tekintetben szintén igen változatos gyakorlatról számoltak be. Ez a gyakorlat tételes jogi szabályt nem sért ugyan, de a fentiekhez hasonlóan alkalmas a választások lebonyolításával és tisztaságával kapcsolatos közbizalom aláásására. A választópolgárok évtizedeken át megszokták a papírból készült szavazóúrnákat, azonban a plombával ellátott, biztonságosabbnak tűnő műanyag szavazóúrnák megjelenésével felvetődött a kérdés, mi az oka a különböző szavazóurna-típusok elosztásának a különféle szavazóköri körök között. Ez a választópolgári kérdésfeltétel ismét elkerülhető a szavazóúrnák egységesítésével. (Az új választási technológia tesztelésére értelemszerűen olykor a választópolgárok egy kisebb részét érintő módon kerül sor. Erre azonban alkalmasabbak a kistéleplések időközi választásai, ahol az egész eljárásban egységesen lehet ugyanazt a választási technológiát alkalmazni úgy, hogy a tesztelés mégis a választópolgárok nem túl nagy csoportjának érintésével valósuljon meg.)

¹⁹² (Szerző nélkül:) Megvan az első csalási kísérlet, egy fideszes szavazatszámológót eltávolították a bizottságból, *168ora.hu*, 2018. április 8., <http://168ora.hu/itthon/megvan-az-első-csalási-kísérlet-egy-fideszes-szavazatszámológót-eltávolították-a-bizottságból-147956>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 4.

b) Félretájékoztatás, a joggyakorlás és a titkosság veszélyeztetése

A szavazat leadása során, vagy azt megelőzően a választópolgárokat több esetben félretájékoztatták a szavazatszámláló bizottságok teendőikről, jogaikról. Esetenként tudatos visszaélések vagy hanyag gondatlanságból elkövetett mulasztások történtek a szavazatszámláló bizottság vagy a helyi választási iroda részéről. E szabálytalanságok magukban hordozták a választások tisztaságába vetett közbizalom gyengítésének, de az aktív választójogtól való önkényes megfosztásának kockázatát is, ahogy a szavazás titkosságának megsértésével is járhattak.

Választópolgári beszámolók szerint előfordult, hogy a szavazatszámláló bizottság nem engedte a választópolgároknak, hogy azok a **névjegyzék aláírásához a saját maguk által hozott tollat használják**. A megtagadás önkényes és sporadikus volt. A megtagadás okaként feltehetőleg a Ve. egy hibásan értelmezett rendelkezése szolgált: a Ve. 172. § (1) bek. szerint „A szavazatszámláló bizottság tagjai a szavazóhelyiségben csak a hivatalosan elhelyezett tollat használhatják.” Ebből a rendelkezésből két követelmény következik: 1. a szavazóhelyiségben lennie kell hivatalosan elhelyezett tollnak; 2. a szavazatszámláló bizottság tagjai kizárólag ezt használhatják. Egyszerű nyelvtani értelmezéssel megállapítható, hogy mivel a rendelkezés nem említi a választópolgárokat, ők ekként nem is lehetnek a kötelezettség címzettjei. Egyes szavazatszámláló bizottságok azonban kizárólag a rendelkezés a „hivatalosan kihelyezett toll” fordulatának tulajdonítottak jelentőséget, és úgy értelmezték, hogy ezen tollat szükséges használnia a választópolgároknak. A korlátozás – azon túl, hogy a Ve. tételes szabályaiba ütközik, - a fentiekben ismertetett, a szavazólapok lepecsételésével kapcsolatos gyakorlathoz hasonlóan – alkalmas arra, hogy a választópolgároknak a választási rendszerben meglévő bizalmát aláassa. A Nemzeti Választási Iroda elnöke megerősítette, hogy a választási szerveknek szóló képzések során kifejezetten kitérnek rá: a választópolgároknak jogukban áll saját tollukat használni.¹⁹³

Több szavazóhelyiségből kapott a TASZ olyan információt, hogy a **szavazás titkosságát** súlyosan sértő események történtek, vagy a titkosságot nem megfelelően garantáló körülmények között kellett leadniuk szavazatukat a választópolgároknak. A TASZ-hoz eljuttott, kétségtől leg súlyosabb esetről érkező beszámoló Borsod-Abaúj-Zemplén megyei, alig több mint ezres lélekszámú községből érkezett, ahol állítólag egyáltalán nem volt szavazófülke, és a választópolgároknak a szavazatszámláló bizottság asztalán kel-

lett kitölteniük a szavazólapjaikat. Az értesülést nem sikerült független forrásból megerősíteni. Amennyiben az értesülés megalapozott, ezzel a titkosság legelemibb garanciájától megfosztott választópolgárok gyakorlatilag nyílt szavazásra kényszerültek. Egy pécsi szavazókörből pedig olyan információ jutott el a TASZ-hoz, miszerint ott sem függöny, sem szavazófülke nem volt, csak egy, a szavazatszámláló bizottság tagjai által könnyen belátható paraván. Ezek a feltételek értelemszerűen sértik a szavazás titkosságát, és – amennyiben a választópolgári bejelentésben szereplő állítások helytállóak – a megfelelő feltételek biztosításának elmulasztásával a helyi választási irodák tételesen megsértették a Ve. 167. § (2) bekezdését.

A TASZ-hoz forduló jogsegély-megkeresések alapján nagy számban volt tapasztalható, hogy a **szavazatszámláló bizottságok arra biztatták** vagy szólították fel a **választópolgárokat, hogy ne zárják le a szavazólapjaikat tartalmazó borítékot az urnába dobás előtt**. Egyes esetekben a felszólítás vagy a boríték kötelező átadásának elmulasztását a szavazatszámláló bizottságok azzal indokolták, hogy a szavazatszámlálás során így majd kényelmesebben és gyorsabban végezhetik munkájukat.

A Ve. nem teszi kötelezővé a boríték használatát a választópolgár számára a szavazás során. Ugyanakkor a borítéknak a választópolgár számára való átadását kötelezően előírja [Ve. 178. § (1) bekezdés]. A választópolgár ezt követően maga döntheti el, hogy élni kíván-e a titkosság további garanciájaként a borítékkal, illetve le kívánja-e zárni. Ebben a szavazatszámláló bizottság nem befolyásolhatja a saját kényelmi szempontjainak érvényre juttatása érdekében: a bizottság feladata egyedül a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása [Ve. 14. § (1) bekezdés]. A laikus, a választási eljárási szabályokat csak rendkívül felszínesen ismerő választópolgártól nem várható el, hogy a szavazatszámláló bizottság kérését, felszólítását annak valódi tartalma szerint kezelje. Ehelyett észszerű feltételezni: a választópolgárban ezek hatására az a meggyőződés alakul ki, hogy kötelező magatartási normát kérnek rajta számon.

Olyan esetekről is tudomásunk van, amikor **egyáltalán nem adtak borítékot** a választópolgárnak, feltehetően a fentiekkel megegyező okból. Ebben az esetben számos választópolgár attól tartott, hogy szavazata érvénytelen lesz. Ugyan ez a félelem nem megalapozott, ám amennyiben a beszámolók helytállóak, az érintett szavazatszámláló bizottságok jogsértően jártak el. Ráadásul e jogsérelmek ismét hozzájárultak a választások tisztaságába vetett közbizalom gyengítéséhez.

¹⁹³ Dr. Pálffy Ilona NVI elnök előadása a TASZ Választási Jogi Programjának 2018. szeptember 20-án tartott, „Szabad és tisztességes választásokat: merre tovább?” c. szakmai konferenciáján.

A fenti problémát tovább súlyosbítja, hogy az átjelentkezéssel szavazó és a külképviseleten szavazó választópolgároknak mindig le kell zárniuk a borítékot, ellenkező esetben szavazataik érvénytelenek [L. Ve. 257. § (3) bekezdés és Ve. 271. § (2) bekezdés]. Erre a tényre minden esetben hangsúlyosan szükséges felhívnia a szavazatszámoló bizottságnak a választópolgárok figyelmét, mivel teljesen életszerű, hogy korábbi ismereteik – mi több, a korábbi választásokon elhangzott szavazatszámoló bizottsági felszólítások emléke – miatt egyes választópolgárok nem fogják lezárni a borítékot. Így pedig szavazatuk érvénytelen lesz. Számontevő hiányosság tehát, hogy az eljárási kódex jelenleg nem kötelezi a szavazatszámoló bizottságokat arra, hogy a boríték lezárására és annak érvényességi kellék jellegére külön figyelmeztessék az átjelentkező illetve külképviseleten szavazó választópolgárokat.

c) Átjelentkezés

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során különösen nehézkesnek bizonyult az átjelentkező választópolgárok esetében a szavazás lebonyolítása, ami a szavazás lezárásának jelentős eltolódását eredményezte. Ennek következtében a média sem közölhetett előzetes eredményeket. A közvélemény tehát a szavazás lezárásakor gyakorlatilag a végeredménnyel szembesült. Ez pedig jelentősen gyengítette a választási szervek és intézményrendszer, valamint a választás tisztasága iránti bizalmat a választópolgárok egy jelentős csoportjában.

Az átjelentkezéssel történő szavazás az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán is elsősorban budapesti szavazóköri körben volt tömeges jelenség. Itt a sajtóértesülések szerint két helyen alakultak ki jelentős sorok: a VI. kerületi Eötvös utcában (Budapest 5. sz. OEVK 26-os számú szavazóköre, Eötvös utca 5.), és a XI. kerületi Bocskai úton (Budapest 2. számú OEVK 35-ös számú szavazóköre, Bocskai út 47-49 sz. alatti általános iskola). Ezeken a helyeken a szavazás befejezése után órákkal, még este 22 óra körül sem tudták lezárni a szavazást az átjelentkezők magas száma és az elégtelennek bizonyult választási infrastruktúra (elsősorban a szavazatszámoló bizottság szükségeshez képest alacsonyabb létszáma) miatt.

A 2018. szeptember 1-jei hatállyal módosított Ve.-ben a jogalkotó kísérletet tesz, hogy a jövőben a szava-

zatszámoló bizottságok megfelelő létszáma biztosított legyen abban az esetben is, ha az átjelentkezéssel szavazók száma az átjelentkezésre rendelkezésre álló határidő utolsó napján hirtelen megemelkedik. Ez mindenképpen előremutató módosítás, még akkor is, ha annak hatékonysága – tekintettel arra, hogy a szavazatszámoló bizottság kiegészítésére kizárólag a pótagokkal van lehetőség – egyelőre kérdéses. Az átjelentkező szavazók választójog-gyakorlásának logisztikai tervezését megkönnyítheti az átjelentkezés határidejének a szavazás napjához viszonyított előbbre hozatala is: korábban a szavazást megelőző második napig, 2018. szeptember 1-jétől kezdve azonban a szavazást megelőző negyedik napig lehet átjelentkezést kérelmezni [Ve. 250. § (2) bek.]. Hosszútávon azonban lehetőség szerint nem a kérelmezési határidők szűkítése, és ezzel a választójog választói akarat szerinti gyakorlása lehetőségeinek korlátozása útján, hanem más, kevésbé korlátozó logisztikai eszközökkel lenne szükséges elérni, hogy a választások lebonyolítása anomáliáktól mentes legyen.

d) Szavazók jogellenes szállítása

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán merült fel először az a gyanú, hogy a határon túlról tömegesen szállítottak szavazni olyan magyar állampolgárokat, akik életvitelszerűen a határon túl élnek, de feltehetőleg visszaélészerűen Magyarországi lakóhelyet létesítettek annak érdekében, hogy ne csupán pártlistára, hanem egyéni jelöltre is leadhassák a szavazatukat.¹⁹⁴ Amennyiben a gyanú beigazolódik, az a választás tisztaságát és törvényességét alapjaiban kérdőjelezi meg.

A média a szavazást követően számolt be arról, hogy egyes kelet-magyarországi településeken rövid idő alatt jelentős lakosságszám-növekedés zajlott le az utóbbi évtizedek tendenciáinak teljesen ellentmondva.¹⁹⁵

Az utazáshoz és a szállításhoz – tehát a potenciálisan rosszhiszemű, rendeltetésellenes, a választások tisztaságát sértő joggyakorláshoz – kifejezett állami segítséget adott a Külügyminisztérium akkor, amikor Romániával megállapodva elrendelte a két ország közötti több határátkelőhely soron kívüli megnyitását a szavazás napjára (amelyek egyébként csak szombatokként átjárhatóak). A rendelkezés kinyilvánított

¹⁹⁴ Ráti József: Tömegesen jelentettek be kettő állampolgárságú szavazópolgárokat az ukrán-magyar határnál, *index.hu*, 2018. április 4., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/04/tomegesen_jelentettek_be_a_kettos_allampolgarsagu_szavazopolgarokat_az_ukran-magyar_hatarnal/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁹⁵ Az RTL Klub Híradójának részlete, 2018. július 2., rtl.hu/rtlklub/hirek/nyomozas-kispaladon-a-fiktiv-lakcimbejelentések-miatt. Letöltés dátuma: 2018. október 5.; továbbá lásd még Czinkóczi Sándor: Nyomoznak a hatóságok, mert a választások előtt gyanúsán sokan jelentkeztek át Ukrajnából a határ menti falvakba, *444.hu*, 2018. július 2., <https://444.hu/2018/07/02/nyomoznak-a-hatosagok-mert-a-valasztasok-elott-gyanusan-sokan-jelentkeztek-at-ukrajnabol-a-hatar-menti-falvakba>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

célja az volt, hogy a határon túlról szavazni érkező választópolgárok áthaladását gyorsítsák.¹⁹⁶ Ez felveti azt a kérdést, hogy az intézkedés mely személyi kört rendeltetett előnyös helyzetbe hozni. Azon magyar állampolgárok ugyanis, akik nem rendelkeznek magyarországi lakcímmel, levélben kellett, hogy leadják szavazatukat, a szavazókörökben való személyes megjelenés számukra nem volt szükséges. Egyetlen esetben jön egyáltalán szóba, hogy a levélben szavazóknak Magyarország területén kellene végrehajtaniuk eljárási cselekményeket szavazatuk leadása érdekében: a szavazás napján a szavazási levélcsoomag leadható (számos más lehetőség mellett) bármely, Magyarország területén található országgyűlési egyéni választókerületi választási irodában is [Ve. 279. § (1) bekezdés c) pont]. A joggyakorlás időben és térben korlátozott, Magyarországon történő, a levélben szavazás jogosultjait tekintve észszerűtlen és költséges módját azonban minden bizonnyal elenyésző számú választópolgár választja kivételes élethelyzetekben. Így az a feltételezés, miszerint az állítólagos visszaélésszerű lakcímbeljelentések és a határátkelők megnyitása között oksági kapcsolat van, nem tekinthető minden alapot nélkülözőnek.

A proaktív állami fellépés egyebekben főképp a külképviseleteken szavazni jogosultak helyzetével összehasonlítva vet fel aggályokat, különösen az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét. Míg a választópolgárok egy csoportjának esetében (Romániából érkező kettős állampolgár választópolgárok) ugyanis még az sem zárható ki, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás is állami segítségben részesült, addig a jogszerű magatartást tanúsító, külképviseleteken szavazó választópolgárok helyzetét a szabályozás és a választási szervek működése több esetben nehezítette a teljesen jogszerűen levélben szavazni jogosult választópolgárok joggyakorlásával összehasonlításban is. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó, magyarországi lakcímmel rendelkező illetve nem rendelkező választópolgárok közötti hátrányos megkülönböztetés továbbra is fennáll: az előbbi csoport tagjai külföldön kizárólag külképviseleti választási irodán, személyesen tudják gyakorolni választójogukat, míg az utóbbi csoport tagjai levélben szavazás útján bárhol a világon. Ez a hátrányos meg-

különböztetés akkor sem veszített jelentőségéből, ha a külképviseleti szavazási helyszínek száma egy-egy különösen nagy földrajzi kiterjedésű államban, (mint például az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban vagy Németországban)¹⁹⁷, valamelyest növekedett az országgyűlési képviselők előző, 2014. évi általános választása óta.

A TASZ a Political Capitallel (PC) együtt közérdekű adatigénylést nyújtott be a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságához¹⁹⁸ annak érdekében, hogy két évre visszamenőleg kikérje a névjegyzéki adatokat, havi időállapotok szerinti bontásban, azért, hogy megtudhassuk, történt-e jelentős kiugrás a választópolgárok számát illetően a magyar-román határ közelében lévő települések esetében.¹⁹⁹ A BM válaszában nem tagadta, hogy rendelkezik az adatokkal, azonban arra hivatkozva, hogy az egyrészt személyes adatokat tartalmaz, másrészt pedig az adatok csak költségtérítés megfizetése ellenében, statisztikai adatokként adhatók ki, a TASZ álláspontja szerint jogellenesen megtagadta azok közérdekű adatként történő kiadását. Az adatsorok nem tartalmaznak személyes adatokat, hiszen a TASZ nem beazonosítható módon, hanem számszerűen összesítve kérte a lakcímlétesítésre vonatkozó adatokat. Ezért a TASZ pert indított a BM ellen az adatok kiadása érdekében.²⁰⁰ A per jelen kézirat lezárásakor perfelvételi szakaszban van, így a bíróság még nem küldött idézést az ügy első tárgyalására.

Mindenképpen aggasztó jel, hogy a lakcím-visszaélések útján megvalósított választási csalások gyanújának megalapozására vagy éppen cáfolatára alkalmas adatok a Nemzeti Választási Iroda állítása szerint²⁰¹ a központi névjegyzékből nem nyerhetők ki, a BM mint lakcímnnyilvántartó pedig a közvélemény megnyugtató helyett a vonatkozó adatok eltitkolását tekintette prioritásnak. Az NVI válaszából az derül ki, hogy a központi névjegyzék adatait "történeti szinten tárolják", azok tekintetében nem állnak rendelkezésre azon összesítések, amelyek alapján az adatszolgáltatást teljesíteni tudnák.

¹⁹⁶ (Szerző nélkül): Gyanús szívéllyesség: határokat nyitnak meg a választások napján, *mno.hu*, 2018. április 5., frissítve: 2018. április 6., <https://mno.hu/belfold/gyanus-szivellyesség-hatarokat-nyitnak-meg-valasztasok-napjan-2458180>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 5.

¹⁹⁷ Thüringer Barbara: Huszonegy új külképviseleten lehet majd szavazni áprilisban, *index.hu*, 2018. január 12., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/01/12/kulkepviselet_szavazas/?token=61d33cf39fef7d1d1f04a64fb59eeba9. Letöltés dátuma: 2018. október 5.

¹⁹⁸ http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/TASZ-PC_KozerdekuAdatigenyles_BM_lakcimnyilvantartas_20180405.pdf. Letöltés dátuma: 2018. október 5.

¹⁹⁹ *Adatigénylés az esetleges választási csalások felderítése érdekében*, 2018. április 5., <https://tasz.hu/cikkek/adatigenyles-az-esetleges-valasztasi-csalasok-felderitese-erdekeben>. Letöltés dátuma: 2018. október 5.

²⁰⁰ *Bepereljük a Belügyminisztériumot a választások előtti gyanús lakcímváltoztatások adataiért*, 2018. június 7., <https://tasz.hu/cikkek/bepereljuk-a-belugyminiszteriumot-a-valasztasok-elotti-gyanus-lakcimvaltoztatások-adataiért>. Letöltés dátuma: 2018. október 5.

²⁰¹ A közérdekű adatigénylésre válaszul megküldött levél iktatószáma: NVI-721-2/2018, kelt Budapesten, 2018. április 10-én.

Ajánlások

1. A jogalkotó írja elő, hogy a szavazólapokat egységesen kék színű bélyegzőlenyomattal kell el látni.
2. A jogalkotó írja elő, hogy egyazon választási eljárásban az egyes szavazóköri egységes (vagy kizárólag papír, vagy kizárólag műanyag) szavazóurnákat használjanak.
3. A jogalkotó módosítsa úgy a Ve.-t, hogy abban egyértelműen feljogosítja a választópolgárokat saját tolluk használatára a névjegyzék aláírása és a szavazás során.
4. A jogalkotó írja elő, hogy a választópolgároknak a szavazófülke használata kötelező.
5. A jogalkotó írja elő, hogy a szavazatszámoló bizottságok illetve a külképviseleti választási irodák tagjai figyelmeztessék a választópolgárokat arra, hogy a boríték lezárása nélkül szavazatuk érvénytelen.
6. Az NVI minden választás előtt tájékoztassa a szavazatszámoló bizottságokat, hogy tartózkodjanak attól, hogy a választópolgárokat a boríték lezárásának mellőzésére kérjék vagy figyelmeztessék, de az átjelentkező és a külképviseleteken szavazó választópolgárokat kifejezetten hívják fel a boríték lezárásának szükségességére.
7. A lakcímnnyilvántartó tegye közzé azokat az adatokat, amelyek alapján látható, mely településen mikor milyen ütemben bővült a választó jogosult lakosság.

IX. JOGORVOSLATOK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN

a) Hozzáférés a jogorvoslathoz

Veszélyezteti a választási eljárás tisztaságát, ha a szavazatszám-láló bizottsági tagok a választási eljárási jogorvoslatok során nem férhetnek hozzá a bírói úthoz az objektív jogérvényesítés érdekében.

A Ve. szabályai szerint a választási kifogással kapcsolatban előterjesztett fellebbezést követő esetleges bírósági felülvizsgálati kérelemben az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet jogorvoslattal élhet [Ve. 222.§ (1) bekezdés]. Az ügyben való érintettséget azonban jelentősen leszűkíti a magyar bírósági gyakorlat²⁰² és ezt jóváhagyja az Alkotmánybíróság is, azzal, hogy az érintettség feltételeinek megállapítását a rendes bíróságok feladatának tartja.²⁰³

Az érintettség szűkre szabott értelmezése a választási eljárásban azonban megnehezíti azt is, hogy a szavazatszám-láló bizottság tagjai örködjének a választás tisztasága fölött, és a köz érdekében használhassák fel privilégizált hozzáférésüket a választási eljárás egyes szakaszaihoz. A szavazatszám-láló bizottság tagjai a következő szöveggel teszik le az esküjüket: „Én, X Y, fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom, és másokkal is megtartatom. A [...] Szavazatszám-láló Bizottságban betöltött tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorlom.”²⁰⁴ Az szolgálná a demokratikus jogállamiságot és a népszuverenitás érvényre jutását, ha a szavazatszám-láló bizottságok tagjai esküjük minél teljesebb körűbb teljesítése érdekében minden választási jogi jogsértés esetében, amelyről nekik a megbízatásukból fakadóan tudomásuk van, a bírósági felülvizsgálat indítványozásához szükséges értelemben érintetté válnának az ügy kivizsgálásában és a jogkövetkezmények érvényre juttatásában, hiszen az esküjükkel ezt megfogadták. Ezzel érvelt a TASZ még egy 2017. őszi időközi önkormányzati választással kapcsolatban.

2017. szeptember 10-én időközi polgármester-választást tartottak Pakson. A TASZ ügyfele szavazatszám-láló bizottsági tag volt ezen a választáson, így közvetlen közről látta azokat a problémákat, amelyekkel kapcsolatban kifogással élt a helyi választási bizottságnál. Az elsőfokon eljáró bizottság nem adott neki igazat, ezért a kifogástevő fellebbezett a döntés ellen. (A Ve.-nek az ügy elbírálásakor hatályos rendelkezései szerint még érintettség hiányában is lehetőség volt az elsőfokon eljáró választási szervek döntései elleni fellebbezésre; ez a lehetőség a Ve. 2018. szeptember

1-jei hatállyal módosított 221. § (1) bekezdése fényében megszűnt.) A másodfokon eljáró választási bizottság pedig pusztán formális, eljárásjogi alapon utasította vissza a fellebbezés érdemi vizsgálatát. Ezért a TASZ ügyfele bírósági felülvizsgálatot indítványozott, hogy az általa állított jogsértések ügyében bíróság mondhassa ki a végső szót.

A fentebb ismertetett joggyakorlat szerint meghatározott érintettség hiányára hivatkozva a felülvizsgálati bírósággént eljáró Pécsi Ítéltábla érdemi vizsgálat nélkül elutasította ügyfelünk felülvizsgálati indítványát. Az ügyfél a bírósági határozatot alkotmányjogi panaszban támadta arra hivatkozva, hogy az sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot: a bírósághoz fordulás joga részint ugyanis éppen a választási jogviták megnyugtató, bíróság általi lezárását hivatott szolgálni a választási eljárásban. Az Alkotmánybíróság azonban visszautasította ügyfelünk alkotmányjogi panaszát arra a meglepő indokra hivatkozva, hogy a panaszos az eljárás korábbi szakaszaiban nem hivatkozott az Alkotmánybíróság előtt felhívott alapvető jogára, ezért érintettsége (az alkotmányjogi panasz eljárás vonatkozásában) nem állt fenn. Ez az indoklás azért meglepő, mert a kérelmező a jogorvoslathoz való jogára mint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog részjogosultságára hivatkozott, amelynek sérelmét természetesen nem állíthatta a felülvizsgálati indítványban, mielőtt az elutasításra került volna. Érdemi vizsgálat hiányában sajnos az Alkotmánybíróság nem jutott döntésre abban a kérdésben, hogy a jogorvoslathoz való egyéni jog instrumentális, közérdeket is szolgáló igazolását tekintve nem alkotmányellenesen szűk-e az érintettség rendesbírósági értelmezése a választási eljárási jogorvoslatok terén. A TASZ állásfoglalása szerint a jogorvoslati jogosultság indoklatlanul szűk a választási eljárásban tekintettel arra, hogy a választás tisztaságát az szolgálná, ha minél több indítványozó élhetne az elutasított kifogásokkal szemben jogorvoslattal.

A Kúria szűk érintettség-fogalmának bővítése terén bizakodásra okot adó fejlemény volt a bíróságnak a TASZ egy másik ügyfele ügyében hozott döntése. A Kúria Kvk.V.37.522/2018/2. számú végzésében befogadta egy szavazatszám-láló-bizottsági tag jogorvoslati kérelmét, aki a választási visszaélések megállapításától vonakodó NVB határozat ellen élt bírósági felülvizsgálattal. A döntés jelentősen fejlesztette a joggyakorlatot, hiszen a bíróság a szavazatszám-láló bizottsági tagság státuszán túl az érintettség további feltételeit nem követelte meg, a felülvizsgálati indít-

²⁰² Lásd: Pécsi Ítéltábla Pk.VI.50.002/2017/3. számú végzése.

²⁰³ Lásd: 3082/2014. (IV.1.) AB végzés, Indokolás [16]; 3294/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [23].

²⁰⁴ Az eskü szövegét egy kifogástevő bocsátotta a TASZ rendelkezésére.

ványt érdemében elbírált, és a felülvizsgálat határozatot megváltoztatta. Ennek ellenére messzemenő következtetéseket nem tudunk levonni a konkrét ügyből az érintettség fogalmának jövőbeli értelmezésére nézve. Az indokolás ugyanis nem fejt ki az adott ügyben alkalmazott, érintettségre vonatkozó feltétel-rendszert, csupán nem vitatja az indítványozó érintettségét.

A szavazás napját érintő állítólagos jogsértések ügyében hozott határozatok ellen benyújtott összesen 63 felülvizsgálati kérelemből a Kúria mindössze 5 kérelemnek adott helyt. Ezek egyike a fent ismertetett ügy volt, amelyben a TASZ képviselte az érintett szavazatszámoló-bizottsági tagot.²⁰⁵

A jogorvoslathoz való hozzáférés szűkülése az újraszabályozás következtében

A **Ve. 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett**, 2018. nyári – a 2018. évi XXXVI. törvény útján történt – **módosítása általános jelleggel, radikálisan szűkítette a jogorvoslati eljárásról való hozzáférést.** Ennek a választási eljárásban különös jelentősége van, hiszen a jogorvoslathoz való hozzáférés minél szélesebbre tétele nem kizárólag a választási szervek döntései által közvetlenül érintettek jogainak védelmét szolgálja, hanem közérdeket mozdít elő. A választás tisztaságának megóvása ugyanis nem képzelhető el anélkül, hogy a politikai közösség tagjai érintettségük hiányában is minél aktívabb szerepet tudjanak betölteni a választási jogviták megnyugtató rendezésének előmozdításában. Ehhez pedig a polgárok széles körének kell jogosultnak lennie a jogorvoslati eljárás különböző szakaszainak kezdeményezésére, a jogorvoslatnak pedig a választási eljárás bármely szakaszát érintő döntések ellen rendelkezésre kell állnia.

A módosítások először is **a jogorvoslati eljárás megindítására jogosultak alanyi körét szűkítették** le. 2018. szeptember 1. előtt a Ve. lényegében bármely választópolgár vagy érintett számára lehetővé tette a fellebbezést a kifogásokat elsőfokon elbíráló választási szervek határozataival szemben. A módosító törvény hatályba lépését követően azonban – a bírósági felülvizsgálathoz hasonlóan – már ez is csak az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet számára lehetséges [Ve. 221.§ (1) bekezdés]. Tehát az *actio popularis* jellegű kifogások elbírálása az elsőfokon szükségszerűen megakad, amennyiben az ügynek vagy nincs közvetlen érintettje (kizárólag tárgyi jog érvényesítésére irányul), vagy pedig az érintett vagy érintettek semelyike nem kíván fellebbezni az elsőfokú döntés ellen.

Az *actio popularis* eltüntetése a választási eljárásból rendkívül megnehezíti a választások tisztaságát közérdekből óvni kívánó választópolgárok, civil szervezetek, a konkrét ügyben nem érintett, de a joggyakorlat alakításában általánosságban érdekelt pártok, jelöltek, választási szervek aktív részvételét a jogorvoslati eljárásokban.

Ezzel egyidőben a **jogorvoslati eljárások tárgyi hatálya is szűkült** a módosítások következtében fakadóan. A jövőben ugyanis a módosítások fényében jegyzőkönyvbe foglalt döntéseknek – tehát nem formaszerről határozatoknak – kell születniük a szavazás előkészítéséről [Ve. 44. § (1) bekezdés]. A jegyzőkönyvi döntések azonban jogorvoslati eljárás keretében támadhatatlanok [Ve. 221. § (2) bekezdés], így e rendkívül érzékeny eljárási szakasz során hozott jogsértő döntések lényegében kikerülnek a választási szervek, bíróságok ellenőrzése alól.

Különösen aggasztó, hogy a módosítások következtében az országgyűlési képviselők általános választásain a választás országos listás eredményét megállapító NVB határozat ellen a bírósági felülvizsgálati indítványnak a határozathozatalát követő napon (!) kell megérkeznie [Ve. 297. § (4) bekezdés], továbbá csak meghatározott jogalapokra lehet helyezni azt. Ezzel tehát tovább szűkülnek a határozat megtámadására rendelkezésre álló lehetőségek. Noha a választási eljárásban indokolt a különösen szűk határidők alkalmazása, egy ennyire rövid határidő már ellehetetleníti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. Semmi nem zárja ki, hogy az NVB akár éjfél előtt nem sokkal hozza meg, illetve hozza nyilvánosságra az országos listás eredményt megállapító határozatát. Ebben az esetben a másnap délután 16 órai határidőig mindössze 16 óra áll rendelkezésre a jogi álláspont kialakítására, a szükséges bizonyítékok begyűjtésére, továbbá a bírósági felülvizsgálati indítvány elkészítésére és benyújtására. Ennyi idő alatt egy ilyen összetett jogterületen megközelítőleg lehetetlen érdemi jogi érvelést felépíteni és azt megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani.

b) Az indítványozói jogosultság választókerületi ügyekben történő önkényes korlátozása

Választókerületi ügyekben az NVB *contra legem* szűkíti a "minden választópolgár" értelmét a "választókerületi névjegyzékben szereplő" terminusra, önkényesen korlátozva ezzel a választópolgárok jogorvoslathoz való jogát.

Az NVB 422/2018. sz. határozata idézi az akkor hatályban lévő Ve. rendelkezést, amely szerint a választási

²⁰⁵ EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, korlátozott választási megfigyelő misszió: Magyarország, országgyűlési választások, 2018. április 8., Zárójelentés, 29. o. <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/391616?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

bizottság elsőfokú határozata ellen a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet fellebbezést nyújthat be [a határozathozatal napján hatályos, 2018. augusztus 31-éig változatlan formában hatályban lévő Ve. rendelkezés: Ve. 221. § (1) bekezdés]. Ehhez kapcsolódóan a határozat megállapítja, hogy a

Ve. 82. § (1) bekezdés és (2) bekezdése a) pontja alapján, a központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás. A központi névjegyzék tartalmazza az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár adatait. Beadványozó az általa a fellebbezésben megadott személyi azonosítója alapján a központi névjegyzék adatai szerint az országgyűlési választáson Békés megye 02. számú választókerületéhez tartozik, választójogát ebben a választókerületben gyakorolhatja. Mindez azt jelenti, hogy fellebbezés benyújtása esetén választópolgárként a Békés megye 02. számú országgyűlési egyéni választókerület illetékességi területe tekintetében vehető figyelembe [kiemelés a szerzőktől].

Beadványozó a Jász-Nagykun-Szolnok megye 03. számú egyéni választókerületi választással kapcsolatos fellebbezést nyújtott be magánszemélyként. Mivel lakcíme alapján Békés 02. számú országgyűlési egyéni választókerület választópolgára, az OEVB határozatával szembeni fellebbezési jogát, mint természetes személy gyakorolhatja. Ebben az esetben azonban a Ve. megköveteli az érintettséget, melynek meglétét Beadványozónak igazolnia kell. Az érintettség kapcsán figyelemmel a Kúria Kvk. III.37.179/2014/3. és Kvk.III.37.503/2014/3.szám végzésében foglaltakra, a Bizottság rögzíti, hogy az akkor állapítható meg, ha a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat [9-10].

Látható, hogy a Nemzeti Választási Bizottság tulajdonképpen érvelés nélkül állapítja meg a korlátozást, önkényesen csorbítva ezzel a választópolgárok jogorvoslathoz való jogát. Ennek az értelmezésnek az eredményeképpen ugyanis **csak abban a választókerületben jogosult az elutasított választási kifogás ellen fellebbezni a választópolgár, amelyben ő maga is gyakorolhatja az aktív választójogát.** A törvény nyelvtani értelmezéséből ennek kifejezetten az ellenkezője következik, és ugyanerre a következtetésre kell jutnunk

a rendszertani értelmezés útján is, hiszen a jogalkotó éppen az érintettséget megkövetelő indítványozói jogosultsággal szembehelyezkedve állapította meg a hivatkozott rendelkezésben minden választópolgár általános jelleggel fennálló indítványozói jogosultságát.

A Nemzeti Választási Bizottság a 488/2018. számú NVB határozatban is a fentiek szerinti, indokolást nélkülöző *contra legem* értelmezést alkalmazza. Ezek alapján pedig megállapítható, hogy a korábban hatályos jogszabálysöveg alapján is rendszerszerűen szűkítette az NVB a választópolgárok jogorvoslathoz való hozzáférését. Mivel a jogszabály szövege 2018. szeptember 1-jei hatállyal módosult, így csak megismételni tudjuk az ezt megelőző pontban tett ajánlásunkat.

c) A mintabeadványok útján indítványozott jogorvoslat jogellenes ellehetetlenítése

Az NVB önkényesen ellehetetleníti a tömeges, mintabeadvány alapján készült kifogások, fellebbezések útján történő objektív és szubjektív jogérvényesítést.

A szavazás napját követően a TASZ mintabeadványok rendelkezésre bocsátásával sietett azok segítségére, akik választási jogsértéseket szerettek volna orvosoltatni. A felhasználás volumenéről – vagyis arról, hogy hányan nyújtottak be kifogást ilyen mintabeadványok alapján – a TASZ-nak nincs és nem is lehet pontos információja. Ugyanakkor a TASZ jogsegélyszolgálatához érkezett visszajelzések alapján annyi bizonyos, hogy számos választópolgár használta fel mintabeadványokat. A beadványok rendelkezésre bocsátásával a TASZ a választás tisztaságának és törvényességének ügyét kívánta előmozdítani, és nem utolsó sorban a szakszerű beadványokkal a választási szervek munkáját megkönnyíteni. E beadványminták szerepe különösen nagy a jogérvényesítésben, tekintettel arra, hogy az NVB – az EBESZ korlátozott választási megfigyelő missziójának 2014-es és 2018-as Zárójelentésében egyaránt kifogásolt módon²⁰⁶ – rendkívül restriktíven, a közérdekből történő jogérvényesítés céljával merőben ellentétesen értelmezi a kifogástétel és fellebbezés formai kellékeit, és e körben elvárja a nem jogvégzett, jogi képviselő nélkül eljáró választópolgároktól is az állítólagosan megsértett jogszabályhely szakasz- és bekezdésszámmal történő megjelölését.²⁰⁷ Az NVB ugyanakkor ellenségesnek mutatkozott a mintabeadványok elbírálásakor. Az NVB 760/2018. számú határozatában olyan kifogásokat vizsgált, amelyek a TASZ mintái alapján készültek, és e határozatának in-

²⁰⁶ EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, korlátozott választási megfigyelő misszió: *Magyarország, országgyűlési választások, 2018. április 8., Zárójelentés*, 24-25. o. <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/391616?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2. Lásd továbbá ugyanezen szervezetnek az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választások megfigyeléséről készült Zárójelentését (22. o.): <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²⁰⁷ Az NVB 39/2016, 42/2016 és 83/2016. számú határozataiban foglalt jogértelmezés szerint.

dokolásában az alábbiak olvashatók:

“Beadványozó1 esetében a nyilatkozat tényszerűségének elfogadását két körülmény zárja ki. Egyrészt Beadványozó2-vel betű szerint megegyező kifogást terjesztett elő, azonban az egyidejű szavazás esetén és az esetleges személyes kapcsolatra tekintettel is megkérdőjelezhető a külképviselői szavazás során szerzett személyes tapasztalatok teljes azonosságot elérő egyezése. Továbbá valószínűsíthető, hogy a nyilatkozatok nem függetlenül, hanem egymásra tekintettel, egyeztetett tartalommal születtek.”²⁰⁸

Az NVB ahelyett, hogy elvégezte volna a beadványok érdemi vizsgálatát, a bizonyítékok értékelése során abszurd módon arra a következtetésre jutott, hogy két, szó szerint egyező nyilatkozat eltérő helyszínekre vonatkoztatva nem lehet egyszerre igaz. Nem vitatjuk annak lehetőségét és szükségességét, hogy az ugyanazon jogsértést kifogásoló, azonos ténybeli alapokon álló és azonos jogi érveléssel alátámasztott kifogásokat az NVB egy eljárásban egyesítse, vagy az utóbbi kifogások esetében csak utaljon a korábban meghozott döntésére. Azt azonban elfogadhatatlannak tartjuk, hogy bármely választási szerv csak azért ne vizsgáljon érdemben egy kifogást, vagy tartsa azt elégtelenül alátámasztottnak, mert az valószínűsíthetően nem egy másik kifogástól függetlenül, hanem pl. egy mintabeadvány alapján keletkezett. A jogi segítségnyújtás és a jogi képviselet során teljesen bevett gyakorlat a beadványminták használatával, illetve rendelkezésre bocsátásával történő segítségnyújtás, az ezek benyújtásával történő indítványozás illetve nyilatkozattétel. Nyilvánvaló, hogy a két különböző helyzetű beadványozó által használt mintabeadványok nem fognak kitérni az összes ténybeli eltérésre a két eset körülményei között, hiszen a beadványozóktól kizárólag a jogi értékelés szempontjából releváns tények ismertetése várható el. Azt pedig semmilyen észszerű ok nem zárja ki, hogy ezek akár szó szerint azonos módon előadhatók, hiszen két, sok tekintetben eltérő ügy jogilag releváns tényei teljes egyezést is mutathatnak. Természetesen a választási szerveknek is az az érdeke, hogy a rövid eljárási határidőket megtartva olyan, szakszerűen elkészített beadványokat tudjanak elbírálni, amelyek kizárólag a jogilag releváns tények ismertetésére szorítkoznak. Teljességgel önkényes és a választási szervek érdekeivel alapvetően ellentétes tehát a szó szerint megegyező részeket tartalmazó mintabeadványok kizárása, illetve a bennük foglalt

nyilatkozatok valódiságának, pontosságának, minden releváns körülményre való kiterjedésének kétségbe vonása.

d) A választások hivatalos honlapjának elérhetetlensége²⁰⁹

A szavazás napján délután a választások hivatalos oldala (www.valasztas.hu) elérhetetlenné vált, majd napokig csak igen korlátozott információtartalommal üzemelt. A szavazás napjától az eredményekkel kapcsolatos jogorvoslati határidő lejártáig elérhetetlenek voltak az NVB-nek a szavazás napját megelőzően illetve korábbi választási eljárásokban meghozott határozatai és iránymutatásai, amelyek – a bennük kibontakozó jogértelmezés, joggyakorlat okán – szükségesek ahhoz, hogy a választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek megfelelően meg tudják alapozni kifogásaikat, fellebbezéseiket. Ezentúl hosszú ideig megismerhetetlenek voltak a jogorvoslat benyújtására szolgáló, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottságok és a mellettük működő választási irodák elérhetőségei is.

Az NVB a 772/2018. számú határozatában – a TASZ Választási Jogi Programja vezetőjének kifogása alapján – megállapította a NVI felelősségét a választási honlap anomáliáiban. Az NVB kimondta, hogy az NVB április 8. előtti – legalábbis az adott választási eljárásban hozott – határozatai elérhetővé tételének elmulasztásával az NVI megsértette a Ve. 2. § (2) bekezdésében rögzített, a választási szervek rendelkezésére álló adatok nyilvánosságának követelményét, és felhívta az NVI-t, hogy gondoskodjon a határozatok közzétételéről a választások hivatalos oldalán.

Az NVB a 753/2018. számú határozatában pedig megállapította, hogy az NVI megsértette

- a Ve. 2. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt, a választási eljárás nyilvánossága alapelvét, a Ve. 42. §-át és az 57. § (3) bekezdését azzal, hogy átmenetileg a választások hivatalos honlapján nem voltak elérhetők a választási szervek elérhetőségi adatai, az NVB ügyrendje és az NVI elnökének vagyonynyilatkozatai;
- a Ve. 51. § (3) bekezdését is azzal, hogy a választások hivatalos oldalán az NVB iránymutatásai nem voltak elérhetők.

Rendkívül aggályosnak tartjuk, hogy az NVB fenti, elmarasztaló határozatainak végrehajtására nagyrészt csak a választási eljárás szempontjából jelentős kétsédelemmel került sor. A választási eljárásban történő

²⁰⁸ Az NVB 760/2018. számú határozata, [11] bekezdés.

²⁰⁹ A valasztas.hu oldal üzemeltetésével és a tartalékhonlappal kapcsolatos anomáliákról lásd még a választási szervek szervei és szakmai működéséről szóló I. fejezet b) pontját, valamint a választási eljárás jogszerűségében, tisztaságában vetett közbizalomról szóló X. fejezet b) pontját a valasztas.hu weboldal leállításáról és a tartalékhonlap hiányos adattartalmáról.

joggyakorlás szempontjából teljességgel irreleváns vagyonyilatkozatok az ideiglenes honlapon igen gyorsan elérhetővé váltak a marasztaló határozat meghozatalát követően. Az NVI azonban **a jogsértés megállapítását követően még napokig nem bocsátotta a nyilvánosság rendelkezésére a korábbi NVB határozatokat, iránymutatásokat** – holott ezek teljeskörű rendelkezésre állása éppen a rendkívül szűk jogorvoslati határidőkön belül lett volna szükséges a jogorvoslatához való jog hatékony gyakorlásához. **Akármilyen is volt az oka az NVI késlekedésének – tekintettel arra, hogy folyamatosan fennálló jogsértő mulasztása már jogerősen megállapítást nyert – , a jogorvoslati eljárásokhoz elengedhetetlen, máshol el nem érhető joggyakorlat kései elérhetővé tétele a honlapon meg alapozottan áshatta alá a választópolgárok szemében az NVI pártatlanságában, függetlenségében vetett bizalmat.** A TASZ álláspontja szerint a választási szervek és a választópolgárok közös érdeke, hogy a jogorvoslatához való joggal a lehető leghatékonyabban lehessen élni, és a választási szervek ehhez minden segítséget késedelem nélkül megadjanak, amelynek megadására jogszabályi kötelezettségük van. Csak ez segítheti elő, hogy a választási eljárással kapcsolatos jogviták a lehető leghamarabb, minden érintett számára elfogadható, tisztességes eljárásokban megnyugtatóan lezáruljanak.

Rendkívül aggályos az is, hogy – amint az NVB 772/2018. sz. határozatában saját maga hívta fel rá a figyelmet²¹⁰ –, a szavazás napján jogellenesen hiányos adattartalommal üzembe helyezett tartalék honlap adattartalma előzetes tesztelés után, vagyis tervezett módon alakult ki. Ez tehát azt jelenti, hogy **az NVI előzetesen megfontoltan, tudatosan jogellenes tartalmú honlapváltozatokat tesztelt és ezekkel készült a szavazás napján várható terhelésre.** Ezt semmilyen technológiai kihívás nem indokolhatja, a választási szervet – szintén a hivatkozott határozat megállapítása szerint – objektív felelősség terheli a jogszabályban előírt adattartalmak hiánytalan, folyamatos elérhetőségének biztosítására vonatkozóan. Ennek a kötelezettségnek a tudatos félretétele ismét okkal vethet fel aggodalmakat a választópolgárokban, és a választási szervek pártatlan, független eljárásába vetett bizalmat érthető módon aláássa. További kérdéseket vet

fel, hogy egyes sajtóértesülések szerint az NVI választási informatikai rendszerét auditáló cég előre jelezte, hogy a szokásos honlap várhatóan nem fogja bírni a terhelést. Vagyis a jogellenesen hiányos adattartalmú tartalék honlap üzembe helyezésének szükségessége előre megjósolható volt.²¹¹

e) A jogorvoslati eljárás meghallgatáshoz való jog érvényesülése nélkül

A választási eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslatokban sérül az *“audiatur et altera pars”* elve. Az eljárások ugyanis nemhogy nem kontradiktóriusak, de az érintett illetve ellenérdekű felek meghallgatására sem kerül sor, a meghallgatáshoz való jog nem jut érvényre. Ez alól egy esetben – feltételezhetően diszkriminatív módon – a Kúria részleges kivételt tett.

Az EBESZ korlátozott választási megfigyelő missziójának az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásáról készült zárójelentése külön kiemeli, hogy nincsen lehetőség a jogorvoslati eljárásban a felek meghallgatására, ami pedig nincsen összhangban az EBESZ ajánlásaival és a nemzetközi jó gyakorlatokkal.²¹² Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (‘‘Velencei Bizottság’’) *Választási joggyakorlatokról szóló kódexében* foglalt alapelv, hogy a választási eljárásban a jogorvoslati eljárásoknak biztosítania kell, hogy az eljárás során az ellenérdekű feleket meghallgassák.²¹³ Ez az elv azonban általános jelleggel 2014 óta sem jutott érvényre.

A TASZ üdvözölte, hogy a Kúria egy esetben érvényt szerzett a fenti alapelvnek, de sajnálatosnak tartja, hogy csak egyetlen ügyben jutott érvényre ezen alapelv: éppen abban, amelyben a meghallgatott ellenérdekű fél a kormány volt. A Kúria a Kvk. III.37.421/2018/8. számú végzésében az ellenérdekű félként szereplő kormány számára biztosított nyilatkozattételi jogot a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 2. § (6) bekezdésére és az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt alapvető jogra hivatkozva. A TASZ-nak nincsen tudomása másik olyan esetről, amelyben a Kúria biztosított volna lehetőséget bármely félnek a meghallgatásra egy választási eljáráshoz kapcsolódóan.

²¹⁰ ‘‘A Nemzeti Választási Iroda már az országgyűlési választásokra való felkészülés során döntést hozott arról, hogy a tájékoztatásban kiemelkedő szerepet betöltő honlap kapcsán tartalék megoldásról is gondoskodni fog. A felkészülés során két portál került fejlesztésre, tesztelésre és minőségbiztosításra. Az egyik változat a szavazás napján a 9 órai napközbeni részvételi adatok megjelenítéséig működő változat volt. A másik változat, a már többször kipróbált és működtetett technológiára épülő alkalmazás, ami egy csökkentett hálózati forgalmat generáló, statikus oldalakat biztosító informatikai megoldáson alapul, ami nagyobb teherbírású is’’ [kiemelés a szerzőtől]. Az NVB 772/2018. sz. határozata, 22. bekezdés.

²¹¹ Spirk József: Előre figyelmeztették az NVI-t, hogy nem fogja bírni a terhelést a választási honlap, 24.hu, 2018. április 26., <https://24.hu/belfold/2018/04/26/elore-figyelmeztettek-az-nvi-t-hogy-nem-fogja-birni-a-terhelest-a-valasztasi-honlap/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 30.

²¹² EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, korlátozott választási megfigyelő misszió: Magyarország, országgyűlési választások, 2014. április 6., Zárójelentés, 21-22. o., <https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²¹³ Európa Tanács Velencei Bizottságának választási jó gyakorlatokról szóló kódexe, Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, 23 May 2003, Opinion no. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev, 31. o, 100. pont, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)-023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)-023rev-e). Letöltés dátuma: 2018. október 2.

A kormány nyilatkozattételre felhívása ebben az eljárásban – más, összehasonlítható helyzetű ellenérdekű felekkel összehasonlítva, akik érdekét szintén érintették felülvizsgálati eljárások – meglehetősen önkényes megkülönböztetésnek tűnik, amely felveti a diszkrimináció gyanúját. Noha általánosságban üdvözlendő az ellenérdekű fél nyilatkoztatása az eljárás során, felmerülhet a gyanú, hogy a kormány ebben a tekintetben politikai véleményen alapú előnyt élvezett más, a választási eljárásban lefolytatott bírósági felülvizsgálati eljárások ellenérdekelt feleivel szemben. Különösen meglepő továbbá, hogy a Kúria részint a jogorvoslathoz való alapvető jogra hivatkozva biztosított a kormánynak nyilatkozattételi jogot abban az eljárásban, amelyben a bírósági végzés indokolásának egyik legfőbb megállapítása, hogy a kormány állami szervként nem rendelkezik alapvető jogokkal. Ennek ellenére természetesen a TASZ támogatja, hogy a választási eljárásbeli jogorvoslati eljárások során az ellenérdekű feleknek mindig, indokolatlan megkülönböztetésektől mentesen legyen lehetősége nyilatkozattételre.

A Nemzeti Választási Iroda vezetője kiemelte, hogy a kontradiktórius illetve az érintett felek meghallgatását biztosító eljárások bevezetése a népszavazási eljárásokban örvendetes lenne, ám a választási eljárásokban rendkívül megnehezítené a választási szervek munkáját, a manapság lebonyolított általános választásokon tapasztalt ügyterhek mellett.²¹⁴ Noha a választási szervek rövid döntéshozatali határideje és az ennek betartását segítő eljárási garanciák is alkotmányos közérdeket szolgálnak, e garanciák nem korlátozhatják aránytalanul a tisztességes eljáráshoz való jogot, és nem lehetetleníthetik el a tényállás megalapozott tisztázását, a jogi kérdések megalapozott eldöntését a jogorvoslati eljárásokban. A nyilatkozattételi jog gyakorlásának igen erősen strukturált, időben és / vagy terjedelemben korlátozott jellegét az eljárás szükségszerű gyorsasága indokolhatja ugyan, teljes mellőzését, ellehetetlenítését azonban nem – különösen a jogorvoslati eljárások bírósági felülvizsgálati szakaszában.

f) A Kúria által fejlesztett joggyakorlat kodifikációs felülrírása

Rövid és hosszú távon is ellentétes a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség alapelvével, hogy a jogalkotásra más parlamenti pártok támoga-

tása nélkül e körben is képes kormánypártok Ve. módosításával írták felül a Kúria által kialakított joggyakorlatot. Rövid távon súlyos probléma, hogy e miatt a módszer megkérdőjeleződik az igazságszolgáltatás függetlensége, mivel a kialakult bírói gyakorlatot a kormánypártok megváltoztathatják. Nem kizárható az sem, hogy a kormányzó pártok azzal a céllal alakították át a kialakult gyakorlatot, hogy a szabályok nekik kedvezően alakuljanak.

Három esetben dokumentálható, hogy a jogalkotó a kialakult – adott esetben frissen kifejlődött – joggyakorlattal ellentétes jogszabály-módosítást fogadott el. Ezek a következők.

- a) Az NVI döntését követően az NVB 825/2018. (IV.18.) számú határozatával megállapította a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben szavazásának eredményét oly módon, hogy vitatott státuszú levélszavazatokat a végeredmény szempontjából nem vett figyelembe.²¹⁵ A döntés a Kúria döntésével vált jogerőssé.²¹⁶ Az Alkotmánybíróság pedig visszautasította a Kúria döntését támadó alkotmányjogi panaszt.²¹⁷ A problémát részletesen bemutatjuk e jelentés *Levélben szavazás, külföldön szavazó választópolgárok* című, II. fejezetének a levélben szavazással kapcsolatos újabb anomáliákat tárgyaló g) pontjában. A történet végére azzal tett pontot a jogalkotó, hogy Ve. módosításával a Kúria álláspontjával szembehelyezkedő törvényi szöveget kodifikált [Ve. 278. § és 289. §].
- b) E jelentés *Levélben szavazás, külföldön szavazó választópolgárok* című, II. fejezetének a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választási mozgósítására irányuló tevékenységek értékelésére összpontosító b) pontja tárgyalja azt a telekocsi-applikációt, amely ellen egy magánszemély kifogást nyújtott be, de előbb az NVB (720/2018. sz. határozatában), majd a Kúria is (Kvk.VI.37.467/2018/2. számú határozatában) kimondta, hogy annak terjesztése és használata nem jogsértő. A Kúria döntésével szembemelve a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosítása túlterjeszkedő korlátozást vezetett be e vonatkozásban [Ve.143/A. § (3) bekezdés], ezzel felülkodifikálva a kialakított bírói jogértelmezést.
- c) A Ve. módosítása átalakította az ajánlásokhoz történő aláírásgyűjtés szabályozását, és ezzel korlátozta az e területen eddig meglévő sza-

²¹⁴ Szóbeli közlés a TASZ "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" címmel 2018. szeptember 20-án megrendezett szakmai konferenciáján, Dr. Pálffy Ilona NVI elnök előadása.

²¹⁵ Az NVB 825/2018. számú határozata.

²¹⁶ A Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozata.

²¹⁷ Az Alkotmánybíróság 3156/2018. (V. 11.) végzése.

badságot. A módosítás értelmében ugyanis bővül a főszabály alóli kivételek köre és bekerül az ajánlásgyűjtés szempontjából tilalom alá eső területek közé – a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában – a közforgalom számára nyitva álló magánterület is [Ve. 123. § (2) bekezdés g) pont]. Így a jövőben nem gyűjthető ajánlás közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban álló területen tulajdonosi hozzájárulás nélkül. Mivel a Gytv. változása eredményeképpen a választási gyűlések is a Gytv. hatálya alá fognak tartozni, így a politikai szabadságjogok gyakorlása szempontjából kedvező irányba mutató bírósági gyakorlat e körben is változni fog. Ez a módosítás egyértelműen arra irányul, hogy lerontsa a Kúria által kialakított joggyakorlatot,²¹⁸ amely – a jellemzően a választási gyűlés formai keretei között megvalósuló – ajánlásgyűjtés szabadsága mellett foglalt állást a közforgalom számára nyitva álló, magántulajdonban álló területeken, a tulajdonos hozzájárulása nélkül vagy tilalma ellenére is.

g) A jogorvoslathoz való jog kiüresítése

A választási szervek saját hatáskörük és illetékességük hiányának megállapítása, és feladatellátási kötelezettségük észlelésének elmulasztása útján is kiüresítették, csorbították a jogorvoslathoz való jogot a választási eljárásban.

A választási szervek több esetben is azzal csorbították a jogorvoslathoz való jogot, hogy valójában hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottságokként (OEVB) áttették a hozzájuk címzett kifogást a fellebbezési fórumként szolgáló választási bizottsághoz (NVB). Az áttétel címzettje ez esetben már akkor is köteles eljárni, ha nem rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. Ez pedig értelemszerűen azzal jár, hogy a fellebbezni jogosult személyek jogosultsága kiüresedik, hiszen nem marad olyan felettes választási szerv, amelyhez fellebbezni lehetne az NVB döntése ellen.

Az 520/2018. sz. NVB határozat maga is kimondja, hogy a kifogást az eljáró NVB-hez áttevő OEVB csorbította áttétellel a kifogástevő fellebbezési jogát. Ha ugyanis az NVB bírálja el elsőfokon a kifogást, akkor az ellen már nincsen kihez fellebbezni, így pedig a kétfokú eljárás valójában egyfokúvá redukálódik. Az érintett NVB határozat szerint

az OEVB a kifogás [NVB-hez történt] felterjesztésekor tévesen állapította meg a hatásköre és il-

letékessége hiányát tekintettel a Ve. 297. § (1) b) pontjában foglaltakra, amely szerint az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódik, mivel a kifogás az OEVB illetékességében levő területen elhelyezett plakátokkal kapcsolatos. A Nemzeti Választási Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az OEVB az áttétellel szűkítette Beadványozó jogorvoslati joga érvényesítésének lehetőségét [10. bekezdés; kiemelés a szerzőktől].

Ugyanez történt a 711/2018. számú NVB határozat által érintett ügyben, ahol az NVB szintén megállapította a határozat indoklásában, hogy *“az OEVB az áttétellel helytelenül járt el, a kifogás tartalmilag a választókerülethez, azon belül is elsősorban bicskei illetőségű választópolgárok választói akaratának befolyásolásához kapcsolódik, így az áttétel elvonta az egyik jogorvoslati fórumot Beadványozótól”* [19. bekezdés].

Hasonló, de jogilag nehezebben megragadható az az eljárás, amikor **az OEVI elnöke “levelezésbe” kezd a hozzá eljuttatott kifogás OEVB-hez történő továbbítása helyett.** A TASZ egyik ügyfele képviseletében eljárva a hatáskörök tisztázatlansága miatt az OEVB-hez és az NVB-hez is benyújtotta ugyanazt a kifogást. Az ügyben eljáró NVB, de nem járt el az OEVB, amelyhez ügyfelünk címezte a kifogást az OEVI útján. Ezáltal azonban az eljárás elmulasztását nem a hatáskör hiánya okozta, hanem az, hogy a kifogást egyszerűen nem lehetett eljuttatni az OEVB-hez, az erre kötelezett OEVI ugyanis ezt nem tette meg.

Az OEVB-k a mellettük működő OEVI-k elérhetőségein keresztül érhetők el: a kifogást a választási irodák útján lehet eljuttatni a választási bizottságokhoz úgy, hogy előbbieket azt az utóbbiakhoz továbbítják. A jegyző mint az OEVI elnöke azonban a fenti esetben nem juttatta el a beadványozó kifogását az OEVB-hez, hanem önkényesen levelezésbe bocsátkozott a beadványozóval. Ez az eljárás nyilvánvalóan önkényes, hiszen az OEVI szerepe nem terjedhet túl ezen esetekben a fogadott kifogás haladéktalan és a tartalomra vagy akár a kifogástétel formai kellékeire vonatkozó bármiféle vizsgálat nélkül történő továbbításra az OEVB felé. A továbbítás önkényes megakasztása szó szerint ellehetetleníti a jogorvoslathoz való jog gyakorlását, hiszen az OEVB-kezt rendszerint csak a mellettük működő OEVI-ken keresztül lehet elérni.²¹⁹ A választások hivatalos honlapja (valasztas.hu) szintén kifejezetten rögzíti, hogy a *“választási bizottságokhoz a mellettük működő választási iroda – a szavazatszámlláló bizottság ese-*

²¹⁸ A Kúria Kvk.IV.37.240/2018/2. számú határozata, [26].

²¹⁹ Az NVB 513/2018. számú határozatában tárgyalta kifogás.

tében a helyi választási iroda – címén lehet beadványokkal fordulni.”²²⁰

Ajánlások

1. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy az, aki a kifogást tette, minden esetben élhessen az összes elérhető jogorvoslati eszközzel.
2. A jogalkotó tegye teljessé az *actio popularis*-t – ne írjon elő érintettségi követelményt – a kifogástételre jogosultak számára a jogorvoslati eljárások további szakaszainak indítványozásához sem, ezzel biztosítva a nem alanyi jogot, hanem a választási eljárási szabályokat mint tárgyi jogot sértő magatartások szélesebb körben való megtámadhatóságát. A bárki által indítható eljárásban sem a fellebbezéshez, sem a bírósági felülvizsgálathoz ne kelljen érintettséget valószínűsíteni.
3. A jogalkotó állítsa vissza minden választási eljárási jogorvoslat esetében a három napos indítványozási határidőt.
4. A választási bizottságok, bíróságok a jogorvoslati eljárásban a bizonyítékok értékelése körében tartózkodjanak attól, hogy az állampolgári jogérvényesítést akadályozva önkényesen ignorálják vagy alulértékeljék a kifogás- és fellebbezésminták használatával szövegezett kifogások, fellebbezések információtartalmát, az azokban található tényállás-ismertetéseket, tanúvallomásokat abban az esetben, amikor semmilyen más bizonyíték nem áll a rendelkezésére, ami az eljárásban alkalmazott beadványszerkesztési gyakorlatoktól független információforrásként meggyőzően cáfolja a hasonló tartalmú tényállás-ismertetések, tanúvallomások igazságtartalmát.
5. A jogalkalmazónak a jogkereső polgárok jogérvényesítési igényeihez kell igazodnia és nem szabad semmilyen módon korlátoznia a minta-beadványok, sablon alapján készített beadványok használatát. A jogalkalmazónak magának kellene ilyen jellegű és a jogkereső választópolgár részéről minél kevesebb erőfeszítést igénylő eszközökkel könnyítenie, egyszerűsíteni a jogorvoslati eljárások igénybevételét.
6. Az NVI biztosítsa, hogy a választások hivatalos honlapja a választási eljárás során – a jogorvoslati eljárások minél szélesebb körben való elérhetőségét biztosítandó – legyen megfelelően előkészítve, időben tesztelve, a szükséges jogszerű tartalommal feltöltve és elérhetővé téve. Az NVI ugyanezt biztosítsa az esetleges működési zavarok céljára előkészített tartalékhonlap vonatkozásában is.
7. A jogalkotó biztosítsa, hogy a választási eljárásokban rendelkezésre álló jogorvoslati eljárásokban, ideértve minden jogorvoslati fórum – különösen pedig a bíróságok előtti – eljárást, jusson érvényre az *audiatur et altera pars* elve, a meghallgatáshoz való jog.
8. A választási ügyekben eljáró bíróságok, amennyiben nyilatkozattételi jogot biztosítanak egyes ügyekben valamely félnek, a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményeinek megfelelően biztosítsák más választási ügyekben is az összehasonlítható helyzetben lévő feleknek, különös tekintettel a politikai véleményen alapuló diszkrimináció tilalmának érvényre juttatására az eljárások során.
9. A választási bizottságok tartsák meg a jogorvoslati utat, és járjanak el a Nemzeti Választási Bizottság által kialakított álláspontnak megfelelően, azaz ne vonják meg önkényesen az érdemi elsőfokú eljárást a kifogás tevőtől.

²²⁰ <http://www.valasztas.hu/valasztasi-bizottsagok-es-valasztasi-irodak>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

X. VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSSÁGA, KÖZBIZALOM A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS JOGSZERŰSÉGÉBEN, TISZTASÁGÁBAN

Az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása során nagymértékben megrendült a közbizalom a választások tisztaságában, törvényességében. Ez csak részben tudható be a szavazás napján történeteknek (illetve a történeteket övező korlátozott nyilvánosságnak) és a szavazás lebonyolításához közvetlenül kapcsolódó anomáliáknak. A széleskörű bizalomvesztéshez összetett és időben elhúzódó folyamatok – így a közigazgatás fokozódó átpolitizáltsága, a közigazgatás működésének törvény alá rendeltségét biztosító garanciák aláásása és a független intézmények gyengítése – továbbá szabályozási hiányosságok is hozzájárultak. A választások tisztaságába, törvényességébe vetett közbizalom megrendülése rendkívül súlyos válságtünet egy demokráciában, és a demokratikus jogállamiság szellemiségével összeegyeztethetetlen. A demokratikus társadalmakban ugyanis alapvető követelmény, hogy a megválasztott országgyűlésre azoknak is okuk legyen legitim, törvényesen megválasztott testületként tekinteniük, akik annak összetételével nem vagy csak részben értenek egyet.

A választási eljárásnak nemcsak jogszerűnek kell lennie, hanem e jogszerűségről meg kell tudnia győzni a választópolgárokat is. Hiába zajlik ugyanis minden lépése jogszerűen az eljárásnak, ha erről a választópolgárok nem képesek meggyőződni: ugyanúgy elvesztik a bizalmukat a választás jogintézményében, mintha azt sorozatos csalások övezték volna. Ezt pedig nem engedheti meg magának egy olyan állam, amely stabil, demokratikus kormányzást kíván alapítani a választási eredményre.²²¹

a) A szavazás napja előtti események

1. A Közös Ország Mozgalom és a politikai pártok javaslata az egyes választásokhoz kapcsolódó törvények módosítására

A törvényhozó hatalom érdemben nem foglalkozott egy széleskörű ellenzéki konszenzuson alapuló, a választási anyagi és eljárásjogi jogszabályok reformját célul kitűző javaslatcsomaggal. Ez alkalmas volt arra, hogy a közvéleményben olyan képet alakítson ki, miszerint a választásokra irányadó jogszabályok megalkotása a nyilvánosság kizárásával, kizárólag a kormánypártok szempontjai mentén kerülhet sor. Ez alkalmas a választási rendszer legitimitásának aláásására.

A Közös Ország Mozgalom nevű szerveződés egyik fő célja volt, hogy egy olyan folyamatot koordináljon, mely során valamennyi releváns (elsősorban, de nem kizárólagosan országgyűlési képvisellel rendelkező) párt részvételével elkészül a választásokhoz kapcsolódó anyagi és eljárásjogi jogszabályok felülvizsgálata, módosítása, végső soron pedig egy arányos választási rendszer kidolgozása. A munkafolyamatban összesen nyolc párt vett részt (DK, Együtt, MSZP, Liberálisok, LMP, MOMA, Momentum, Párbeszéd), a Fidesz-KDNP és a Jobbik a meghívás ellenére távol maradt attól. A munkafolyamat végén a fenti pártok közül az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok egy-egy képviselője (illetve ezen pártok tagjai) közösen nyújtotta be a választási rendszer anyagi jogi szabályozását és a választási eljárásjogi szabályozást egyaránt érintő módosító javaslatokat az Országgyűlésnek.²²² A törvényjavaslat tárgysorozatba vételére azonban nem került sor.²²³ Ezzel az országgyűlési viták nyilvánosságában a pártok széleskörű támogatását élvező törvényjavaslat nem részesülhetett. A törvényjavaslat értelemszerűen nem vált témává a plenáris ülésen, nem válhatott bizottsági szakmai munka tárgyává, részletesebb tartalma pedig a szélesebb közvélemény számára ismeretlen maradt és parlamenti deliberáció útján nem tematizálódhatott.

A javaslat kapcsán történtek a választásokat érintő jogszabályok megalkotásához kapcsolódó folyamatban meglévő közbizalom aláására voltak alkalmasak, és azt az nézetet erősítették a közvéleményben, hogy ezen jogszabályok megalkotása, de még az azok tartalmáról az Országgyűlésben folytatott esetleges diskurzus is kizárólag a kormánypárt akarata és szempontrendszere mentén folyhat. Megjegyzendő, hogy a javaslat az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választásának megfigyelését végző EBESZ korlátozott választási megfigyelő misszió Zárójelentésében foglalt ajánlások egy részét is megvalósította volna – a javaslat vitájának elmulasztása tehát nem pusztán az ellenérdekelte politikai szereplők érdekeinek, hanem a választási szabályozás szakmai és emberi jogi szempontjainak figyelmen kívül hagyásával is járt.

²²¹L. az Európa Tanács Velencei Bizottságának választási jó gyakorlatokról szóló kódexének vonatkozó iránymutatásait, Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, 23 May 2003, Opinion no. 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev. 26. o.. 68. pont.

²²² <http://www.parlament.hu/irom40/17885/17885.pdf>. Letöltés dátuma: 2018. október 1.

²²³ <http://www.parlament.hu/irom40/18094/18094-0002.pdf>. Letöltés dátuma: 2018. október 1.

2. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései és a pártok szankcionálása

Az ÁSZ pártok gazdálkodásának törvényességével kapcsolatos ellenőrzési tevékenységének ütemezése és időzítése, a lefolytatott ellenőrzések alanyi köre, az ellenőrzéseket lezáró jelentések hiányosságai, és az ÁSZ ezekkel kapcsolatos nyilvános kommunikációja együttesen megalapozottá tették a közvélemény kételkedését az ellenőrző szerv független és pártatlan működésében.

Az ÁSZ által lefolytatott ellenőrzéseket és az ezek nyomán az érintett pártokat terhelő szankciókat már bemutattuk és értékeltük e jelentés *Jelöltállítás* című, VI. fejezetének a) pontjában, így ezek részletes ismertetése helyett most csak a választások tisztaságába vetett közbizalomra gyakorolt hatásukra koncentrálnunk. Az ÁSZ eljárásának függetlenségébe és pártatlanságába, a pártok gazdálkodásának törvényességét biztosítani alkalmas voltába vetett bármiféle bizalom megalapozottságát volta kétségbe, hogy az intézmény egyedül a kormánypártokat nem vonta ellenőrzés alá a választásokat megelőzően. Az ennek indokául az intézmény által előadottak (az ellenőrzési tervre alapozott sorrendre hivatkozás) láthatóan nem szolgáltak megnyugtató magyarázatul a közvélemény számára. A közbizalom erodálásához járult hozzá az érdemi indokolás hiánya az ÁSZ releváns jelentéseiben, hiszen az indokolás hiánya, elégtelen mivolta az ÁSZ tevékenységének jogállami jellegét kérdőjelezte meg. Az ÁSZ nyilvános kommunikációja jogállamokban példátlan hangnemű, *ad hominem* karakterű, érdemi jogi érvelést nem tartalmazó sajtóközleményekben vágott vissza a tevékenységét érő, a nyilvánosság, az érintett jelölő szervezetek és a civil szféra felől egyaránt érkező szakmai kritikára. Ez a kommunikáció nem enyhítette, hanem épphogy erősítette a jogállami működéssel kapcsolatos gyanakvást, és megalapozottan csökkentette az intézmény működésébe, ezen keresztül pedig a választások tisztaságában, szabad és tisztességes jellegébe vetett közbizalmat.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal által a szankcionált pártoknak felajánlott végrehajtási türelem azért aggályos, mert megalapozatlanul teremt bizalmat az államszervezet felé a korábban ismertetett, a TASZ álláspontja szerint jogsértő szankciók kapcsán. A felajánlott kedvezmény azt a benyomást keltheti, mintha a szankciók végrehajtására egyébiránt jogosult állami szervek kifejezetten a választások tisztasága érdekében, jogosultságaik fényében nagyvonalúan tekinténe el a szankciók végrehajtásától. E látszat ellenére azonban a végrehajtás elhalasztása nem tette semmissé a szankciók pártokra gyakorolt hatását; az érintett pártok kénytelenek voltak fizetési kötelezettségeik tudatában tervezni kampányköltségeiket, a

represszív hatás tehát a gazdasági racionalitás szerint eljáró pártok esetében nem maradt el – pusztán a nyilvánosság számára kevésbé nyilvánvalóvá, rejtetté vált. A NAV nagyvonalúnak tűnő gesztusa tehát éppen arra volt alkalmas, hogy indokolatlanul magasan tartsa a választás törvényessége, a választások szabad és tisztességes volta iránti közbizalmat a választási eljárás során.

b) A szavazás napján történt, a közbizalmat erodáló események

1. A választási megfigyelők és a szavazatszámoló bizottságok tagjainak személyét érintő korlátozások

A választási megfigyelőkénti részvétel jogszabályi feltételei következtében a civil (nem párthoz kötött) magyar állampolgárok számára nem áll rendelkezésre a megfigyelőkénti tevékenykedés lehetősége. Ez a választási eljárás nyilvánosságának szűkítését, ezáltal pedig az átláthatóság alacsonyabb fokát, összességében az elérhető közbizalmi szinthez képest alacsony közbizalom megalapozását eredményezi.

Mivel a választási megfigyelők a szavazás napján jutnak a legjelentősebb szerephez, ezért a rájuk vonatkozó szabályozási anomáliákat, hiányosságokat ezen alponthoz elemezzük. A Ve. 4. § (1) bekezdése alapján kizárólag más állam vagy nemzetközi szervezet bízhat meg megfigyelőket a választás során. A Ve. 5. § (1) bekezdése alapján külképviseleti megfigyelőt kizárólag a jelöltet állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek bízhatnak meg. Arra tehát, hogy egy magyar választópolgár a Magyarország területén lévő szavazóköri körben végezzen megfigyelési tevékenységet anélkül, hogy jelölt vagy jelölő szervezet bízna meg, nincs lehetőség. Hasonló korlátozással kell szembenéznie azoknak, akik a választás lebonyolításában a szavazatszámoló bizottság tagjaként vennének részt: erre szintén csak a jelöltek, jelölő szervezetek megbízásából, vagy a települési önkormányzat képviselő-testülete által megválasztott tagoknak van lehetősége. Jelölthöz, jelölő szervezethez kötődés nélkül az utóbbi lehetőséggel elvileg élhetnek a jelentkezők, de a képviselő-testület általi jelölés és megválasztás nem transzparens. A választási eljárás megfigyelésében (és bizonyos szempontból a szavazatszámolásban) való választópolgári részvétel elé állított adminisztratív korlátok bizalmatlanságot eredményeznek az ezen lehetőségekből kizártakban, mivel a korlátozás célja nem tisztázott. A választási eljárás nyilvánosságát elősegíteni hivatott testületekben a megfigyelés lehetősége hiányának átláthatatlan indokai alkalmasak a választási eljárás tisztaságában vetett közbizalom erodálására. (A civil választási megfigyelés intézményi lehetőségének hiányával kapcsolatos egyéb aggályokat részletesen tárgyalja e

jelentés *A választási szervek szervei és szakmai működése* című, I. fejezetének d) pontja.)

2. A hivatalos választási honlap összeomlása és elérhetetlensége²²⁴

A választas.hu weboldal, mint az egyetlen hivatalosan elismert forrás, amelyből a közvélemény – így a választópolgárok mellett a sajtó munkatársai és a jelöltek, jelölő szervezetek is – tájékozódhatnak a választás folyamatáról és eredményeiről, kiemelt fontossággal bír; annak elérhetetlensége számos, akár megalapozatlan aggodalomra ad okot minden érintett személyi körben, ez pedig ismételten kihat a választásokkal és a választási szervekkel kapcsolatos közbizalomra.

A szavazás napján már a délelőtti órákban elérhetlenné vált az NVI és az NVB hivatalos honlapja, a választas.hu oldal. Ezt már a szavazás napja előtti napokban is gyakori akadozó működés, lefagyás előzte meg. A weboldal összeomlását követően az NVI, a honlap üzemeltetője [Ve. 76. § (1) bekezdés g) pont, 76. § (2) bekezdés], egy tartalékoldalt állított üzembe. Ez a tartalékhonlap jelentősen csökkentett adattartalommal és az eredetitől eltérő felépítéssel és grafikai megjelenítéssel bírt; az oldalon a korábbi elérési utak is megváltoztak. A csökkentett adattartalom a joggyakorlást is megnehezítő hiányosságokban nyilvánult meg: nem kerültek fel a tartalékhonlapra az NVB iránymutatásai és ügyrendje, és 2018. április 8. napja előtt meghozott határozatai, továbbá a Választási Információs Szolgálat, az NVI és az NVB elérhetőségei és a nemzetközi megfigyelők nyilvántartása sem. Napokon keresztül nem tüntették fel továbbá a honlapon a országgyűlési egyéni választókerületi választási irodák elérhetőségét sem. Ezen hiányosságok miatt a TASZ az NVB-hez fordult, kérve a jogsértés megállapítását és az NVI kötelezését az honlap jogszerű, minimálisan előírt adattartalmának helyreállítására.

A választási eljárás kiemelt szakaszában jelentkező hiányos tartalom a TASZ álláspontja szerint nagyban hátráltatta a jelöltek, jelölő szervezetek és választópolgárok jogérvényesítését (elsősorban kifogástételi jogát), és sértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti alapelvi követelményt (a választás tisztaságának megóvása), a Ve. 2. § (1) bekezdése c) pontja szerinti alapelvi követelményt (esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között), a Ve. 2. § (1) bekezdése f) pontja szerinti alapelvi követelményt (a választási

eljárás nyilvánossága) valamint a Ve. tételes szabályait is azon adatok vonatkozásában, amelyek esetében a Ve. kifejezetten a honlap útján történő közzétételi kötelezettséget ír elő az NVI-nek.

A választas.hu weboldallal kapcsolatban több – részben azonos tartalmú kifogás (pl. 753/2018. sz. határozattal elbírált kifogás, vagy a fentiekben ismertetett 772/2018. sz. határozattal elbírált kifogás) – érkezett az NVB-hez; az NVB az elbírálásra alkalmas kifogások esetében több jogsértést (a választási eljárás nyilvánosságának alapelve és a Ve. fent hivatkozott tételes közzétételi szabályainak megsértése) állapított meg és kötelezte az NVI-t a kifogásokban sérelmezett hiányzó honlaptartalmak jelentős részének közzétételére. E kötelezettségének az NVI azonban a választási eljárási határidők tekintetében csak számottevő késedelemmel tett eleget, ezzel ismét rombolva a választások törvényességébe vetett közbizalmat.

3. Az egyes választási szerveknek a közbizalmat negatívan befolyásoló mulasztásai

A választópolgárok joggal várhatják el, hogy a választás lebonyolításában résztvevő szervek professzionálisan, pártatlanul és függetlenül, a szavazás lebonyolításához szükséges személyi és tárgyi feltételek birtokában járjanak el; ezek bármelyikének hiánya azt eredményezheti, hogy a választópolgárok akár nagyobb körében megrendül a bizalom a választási szervekben, azok eljárásában és végső során a szavazás eredményében.

A szavazás napján nagy figyelmet keltett, hogy **a szavazóköri jegyzőkönyvek szkennelt és digitalizált változatát későn hozták nyilvánosságra – a jegyzőkönyveket a szavazás napját követő harmadik napon kapták meg a pártok²²⁵ és csak április 12-én töltötték fel azokat a választas.hu weboldalra²²⁶.** A szavazóköri jegyzőkönyvek egyedülállóan, más módon pótolhatatlanul alkalmasak a szavazás során a szavazóhelyiségben történtek, köztük a rendkívüli események hiteles rögzítésére. A szavazást követően nagy figyelmet keltett, hogy egyes szavazókörökben a választas.hu-n rögzített eredmények szerint több releváns jelölt vagy pártlista egyetlen szavazatot sem kapott, ami a szavazatszámolás pontosságával, jóhiszeműségével kapcsolatban számos szavazói csoportban kételyeket vetett fel. Hasonlóan nagy érdeklődést és értetlenséget váltott ki a választópolgárok széles csoportjaiban, hogy az urnazárás utáni részvételi adatok miért mu-

²²⁴ Lásd még ugyanerről – más értékelési szempontok mentén – a választási szervek szervei és szakmai működéséről szóló I. fejezet b) pontját, továbbá a választási eljárásbeli jogorvoslatokról szóló IX. fejezet d) pontját.

²²⁵ Király András: *Perceken belül megkaphatják a pártok a szavazóköri jegyzőkönyveket*. 444.hu, 2018. április 11., <https://444.hu/2018/04/11/perceken-belul-megkaphatjak-a-partok-a-szavazokori-jegyzokonyveket>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²²⁶ Hudák Hajnal: *Böngésszen Ön is választási jegyzőkönyveket*, index.hu, 2018. április 12., https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/12/bongessze_on_is_a_valasztasi_jegyzokonyveket/?token=4d47690a45d3c871aa53a469d319f565. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

tattak alacsonyabb részvételi arányt, mint az azt megelőzőek.²²⁷

Ezen anomáliák, illetve a választási eljárás lebonyolításának részleteit nem ismerő laikusok számára nehezen értelmezhető jelenségek mielőbbi tisztázásához, magyarázatához egyedül a szavazóköri jegyzőkönyvek korábbi nyilvánosságra hozatala jelentett volna támpontot a jelöltek, jelölő szervezetek, a választópolgárok és a szélesebb közvélemény számára egyaránt.

A választás tisztaságával és a szavazás professzionális és tisztességes lebonyolításával kapcsolatban már eleve széles körben jelentkező bizalomvesztés kiterjedtségét, továbbá terjedésének ütemét fokozhatta a **választási szervek kommunikációs stratégiája is. Mind a Nemzeti Választási Iroda, mind pedig a Nemzeti Választási Bizottság kevésbé proaktív módon kommunikált**, a közvélemény tájékoztatását elsősorban a sajtó hozzájuk forduló munkatársainak informálásával látták el, eközben azonban a hivatalos választási honlapon nem tettek közzé a felmerülő kétségeket eloszlatni szándékozó közleményeket. Beszédes, hogy a valasztas.hu oldalon a választásokat követően több hónappal, 2018. október 1. napján is csupán 3 db olyan közlemény található, melyet az NVB adott ki.²²⁸

Egyes mulasztások egyértelműen a választási szervek diszfunkcionális működésére voltak visszavezethetőek és utólag már nem orvosolható jogsérelmeket eredményeztek. Ezek közül a legnagyobb figyelmet azon esetek kapták, amikor a mulasztás erősen **kihatalott a szavazóköri eredményre.** Az egyik ismertté vált esetben a szavazatszámláló bizottság a nemzetiségi választópolgárként regisztrált és szavazni megjelent 42 főnek tévedésből pártlistás szavazólapot is adott (noha e választópolgárok kizárólag saját nemzetiségük nemzetiségi listájára szavazhatnak az egyéni jelölt mellett). E tévedésre csak az urna felnyitását követően derült fény. Ebben az esetben a szavazatszámláló bizottság a Ve. 197. §-a alapján köteles eljárni, mely szerint *“Ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámláló bizottság a jelöltekre, illetve listákra leadott szavazatok közül jelöltenként, illetve listánként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít.”*

A fentiek értelmében valamennyi párt- és nemzetiségi listára leadott szavazatszámot egységesen 42

darabbal csökkenteni kellett, mivel az, hogy a nemzetiségi szavazók a pártlistás szavazólapon leadott szavazatukkal mely pártot támogatták, nem volt megállapítható. Ezáltal előfordulhat, hogy egyes pártlistákra végül egyetlen egy szavazatot sem könyvel el a szavazatszámláló bizottság, amennyiben a levonandó szavazatszám a listára ténylegesen leadott szavazatszámmal megegyezik vagy azt meghaladja.

Hasonló ügyben keltett figyelmet az, amikor Lövei Csaba, az Együtt Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 1. OEVK-jának jelöltje érzékeltte abban a szavazókörben, amelyben ő maga is szavazott, hogy a pártja listjára leadott szavazatok száma nulla. Ennek magyarázata ebben az esetben is az urnában lévő többletszavazatok levonása (szám szerint 2 db) volt.

A választási szervek banális tévedései, figyelmetlenségei is vezethettek olyan eseményekhez, melyek alkalmasak voltak a közbizalom rombolására. Somogy megye 3. sz. OEVK-jában, Marcali 7-es számú szavazókörében előbb nem a főjegyzői pecséttel hitelesítették a szavazólapokat, mivel azt nem találták, majd amikor a szavazatszámláló bizottság fellelte a pecsétet, azt felváltva kezdték el használni a másikkal. Ennek megfelelően két különböző bélyegzőlenyomat került a szavazólapokra, emiatt pedig 241 szavazat érvénytelen lett. Az ügyet a Jobbik jelöltjeként az érintett választókerületben induló dr. Steinmetz Ádám osztotta meg a sajtóval, azt állítva, hogy ezen fenti hibák híján a szavazókörben leadott szavazatok szűk többsége őt támogatta volna.

A fenti hibák, figyelmetlenségek értékelése során nem lehet eltekinteni attól, hogy a választási szerveket objektív felelősség terheli törvényben meghatározott feladataik szabályszerű ellátása során. Ennek fényében, noha a mulasztások egy része gondatlan mulasztásnak minősülhet, ez az értékelés nem csökkenti a választási szervek jogi felelősségét az elkövetett hibákért. Ezek jelentőségét fokozza, ha a hibák orvoslására a választási eljárás során már nincs lehetőség, továbbá az is, hogy egy politikailag megosztott közösségben lebonyolított, fokozott figyelemmel kísért választás során a választási szervek minden botlása hozzájárul a választások tisztaságába vetett közbizalom csökkenéséhez. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a fenti mulasztások egy része azonban kifejezetten gondatlan eljárásra enged következtetni.

²²⁷ Ennek magyarázata az, hogy a napközi részvételi adatok “valós idejű” adatrögzítés útján kerülnek bevitelre: a szavazatszámláló bizottságok valamennyi szavazót “strigulázós” módszerrel vesznek számba. Az urnák lezárását követően a részvételi arány azért módosult jelentősen, mert a napközi részvételi arányokba nem számolják bele az átjelentkezéssel szavazókat, hiszen az ő szavazatikat utóbb be kell keverni a lakóhelyük szerinti szavazókör szavazatai közé. Az ő számuk és így a részvételi adatok azonban csak a beérkező jegyzőkönyvek alapján állapítható meg.

²²⁸ Lásd itt: <http://www.valasztas.hu/kozlemenyek>.

4. A rendőrségi területzár a Nemzeti Választási Iroda épülete körül

A választás lebonyolításában részt nem vevő rendőrség szokatlan, korábban nem tapasztalt műveletet hajtott végre a szavazás befejezését megelőzően, ami a választásokra jellemző felfokozott hangulatban különösen félreérthető rendeltetésű volt.

A sajtó a szavazás befejezése előtt nem sokkal hírt adott arról, hogy a Nemzeti Választási Iroda Alkotmány utcai épülete körül jelentős rendőri erő vonult fel, az épületet körbekordonozták, és az épület bejáratát csak az erre jogosultak közelíthetik meg.²²⁹ A rendőrség nem adott ki közleményt az intézkedés megtörténtéről, különösen nem annak céljáról. A szokatlan, korábbi választások során nem tapasztalt intézkedés bizalmatlanságot keltett a közvéleményben. A területzár célját nem ismertették a nyilvánossággal. A választási csúcsszervek székhelyeül szolgáló épület környékének lezárása, a végrehajtó hatalom erőszak-szervezetének bármiféle szokatlan szerep adása így a választási eljárás során a választópolgárok egy részében aggodalmat keltett a választások tisztaságával, a választási eljárás nyilvánosságával kapcsolatban.

c) A szavazás napját követő, kapcsolódó események

A szavazás napját követően a szavazás tisztességes és professzionális lebonyolításával kapcsolatos kétségek számos formában jelentek meg a választópolgárok különböző csoportjaiban. Az eredmény éles elégedetlenséget váltott ki a választópolgárok egyes csoportjaiból, amely vélhetőleg nem pusztán az eredmény egyes választói preferenciákkal ellentétes mivoltára, hanem a választás tisztaságába vetett közbizalom megingására, a választási csalás gyanújára vezethető vissza.

1. A szavazás napját követő tüntetések

Az eredménnyel kapcsolatos elégedetlenség leglátványosabb megnyilvánulása – a közösségi médiában megfigyelhető, a témához kapcsolódó kiterjedt aktivitás mellett – az a tüntetéshullám volt, mely a szavazás napját követő két hétvégét jellemezte.

2018. április 14-én és 21-én országszerte tiltakozó megmozdulásokra került sor: a választások eredménye és a vélt vagy valós jogsértések ellen Budapest

mellett számos megyeszékhelyen tiltakoztak, valamint külföldi magyar közösségek is több helyen szimpátiatüntetést tartottak a hazai demonstrációk mellett (egyebek mellett az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Németországban). A demonstrációkra felhívó Facebook-esemény oldalán²³⁰ a tüntetés céljai között az első helyen szerepelt a szavazatok újraszámlálásának elérése. Ez egyértelmű jele annak, hogy a szervezők (és a résztvevők) a szavazás eredményét nem fogadták el legitimnek és érvényesnek, tisztességtelenségre gyanakodtak.

A tüntetések egyik legfőbb jellemzője a résztvevők pártpreferencia szerinti, korábbi demonstrációkon nem tapasztalt heterogenitása, illetve igen magas létszáma volt²³¹. A tiltakozásokon való részvétel motivációját minden résztvevő vonatkozásában megállapítani nem lehetséges, de azt pontos kvantitatív adatok hiányában is kijelenthetjük, hogy a résztvevők egy része a választási eljárás tisztaságában fennálló kétsége, a választás tisztességes lebonyolításával kapcsolatos bizalom elvesztése miatt jelent meg.

A közvélemény egy része a szavazást követően azzal a követeléssel élt a megválasztott ellenzéki képviselők felé, hogy azok ne vegyenek részt az Országgyűlés munkájában, ne vegyék fel a mandátumukat mivel az Országgyűlés "nem legitim". Annak ellenére, hogy a lentiekben ismertetettek szerint a mandátum "fel nem vételére" nincs jogi lehetőség, a követelés súlyos közbizalmi válságtünet, melyet külön súlyosbít, hogy a közvélemény érintett része a saját maga által megválasztott - ellenzéki - képviselőknek címezte követelését.

2. A mandátumfelvevétel "megtagadásáról" szóló közéleti vita

A szavazás napját követően megjelent a közvélemény bizonyos szegmenseiben egy olyan narratíva, mely szerint a megválasztott ellenzéki képviselőknek – tekintettel a szavazás lebonyolítása során tapasztalt, vélt vagy valós visszaélésekre, tisztességtelenségekre, anomáliákra, vagy éppen a választási rendszer aránytalanságára – "meg kellene tagadniuk a mandátumfelvevélét." Az ezzel kapcsolatos közéleti diskurzusban nem jelentek meg olyan hangok, melyek a "mandátumfelvevétel megtagadásának" alkotmányosságát, jogszerűségét, egyáltalán jogi vonatkozásait és kivitelezhetőségét vizsgálták volna. A hatályos jogszabályok

229 (Szerző nélkül): Körbekordonozták a választási irodát, *hvg.hu*, 2018. április 8., https://hvg.hu/itthon/20180408_Korbekordonoztak_a_valasztasi_irodalt. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

230 <https://www.facebook.com/events/418897665237361/>. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 28.

231 Többszerzős élő tudósítás: A IV. Orbán-kormány ellen tüntetnek az Operánál április 14-én, *index.hu*, 2018. április 14-15., https://index.hu/belfold/2018/04/14/kezddok_a_kormanyellenes_tuntetes_az_operanal/?p=0. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 28. Lásd továbbá: Többszerzős élő tudósítás: Újabb kormányellenes tüntetés Budapesten, *index.hu*, 2018. április 21-22., https://index.hu/belfold/2018/04/21/mi_vagyunk_a_tobbseg_-_ujabb_kormanyellenes_tuntetes_budapesten/. Letöltés dátuma: 2018. szeptember 28.

ugyanis nem adnak lehetőséget arra, hogy a mandátumot a megválasztott képviselő „visszaadja” vagy „ne vegye fel”. Technikailag az, hogy egy megválasztott képviselő az Országgyűlés munkájában semmilyen formában ne vegyen részt, csak úgy képzelhető el, ha a képviselői esküt nem teszi le, azonban ebben az esetben is csak a képviselői jogállásból származó jogosultságok gyakorlásától való tartózkodásról beszélhetünk. A képviselői megbízatás az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pontja és az Ogytv. 102. § (1) bekezdése alapján megszűnik, ha a képviselő egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában. Közjogiilag tehát a „mandátum fel nem vétele” nemlétező lehetőség: a képviselői megbízatás megszűnhet a munkavégzés tartós hiánya miatt, de ez nem jelenti azt, hogy a mandátummal „nem él” a képviselő. Legfeljebb az lett volna elképzelhető, hogy a képviselői eskü letétele után közvetlenül lemond a képviselő, ebben az esetben azonban az adott mandátum nem maradhat tartósan betöltetlen: egyéni mandátum esetén időközi választás kiírása szükséges, listás mandátum esetén pedig a listán hátrébb szereplő jelölt tölti majd azt be.

A listán mandátumot szerzett képviselők közül néhányan voltak, akik végül nem tettek képviselői esküt – ebben az esetben helyüket a listán következő képviselőjelölt töltötte be, tehát a mandátum „hasznosult”, arról nem mondtak le. Valamennyi, egyéni választókerületben mandátumot szerző képviselőjelölt képviselői esküt tett, ahogy azon képviselők is, akik az esküt végül nem tevő, listán bejutott képviselőtársaik helyébe léptek.²³²

A fentiekben bemutatott esetek rávilágítanak arra, hogy választópolgárok egyes csoportjai – ideértve a közügyek iránt elkötelezett értelmiség egy részét is – nem létező közjogi lehetőségek (pl. a teljes szavazási folyamat megismétlése - „új választás”, a szavazatok teljes, minden szavazókört érintő újraszámolása, mandátumfelvétel megtagadása a megválasztott képviselők által) alkalmazhatóságában bízik a gondatlan mulasztások, tudatos vagy hanyag gondatlanságok, visszaélések következményeinek orvoslása érdekében. A jogrendszer bizonyos elemeiben való tájékozatlanság csak részben róható fel a választópolgároknak. A közbizalom megteremtéséhez elengedhetetlen **intézményi tudás, állampolgári ismeretek átadásában ugyanis kiemelt szerepe van a választási szerveknek – de a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak is.** A választási szabályozás releváns részeinek megismerte-

tése a választópolgárok széles tömegével a szavazási folyamattal kapcsolatos információkat transzparensz és közérthetővé tenné a nagy nyilvánosság számára is. E tájékozottság megalapozása pedig elősegítené a közbizalom megteremtését is.

3. A kormányfő reakciója a Kúria levélszavazatok érvényességével kapcsolatos döntésére

A választás eredményének megállapítása körül kialakult, az egyes levélben érkezett szavazatok érvényessége körüli jogvitával a *Levélben szavazás, külföldön szavazó választópolgárok* fejezetben részletesen foglalkoztunk, így e fejezetben kizárólag a kérdésnek a közbizalmat érintő vonatkozásait elemezzük. A szavazás napja után e vonatkozások két szempontból is relevánsak. Egyfelől mindenekelőtt az alapügy miatt: a levélben szavazás jogintézményét övező, eddig is jelentős bizalmatlanság tovább fokozódott a közvéleményben. Másfelől a már korábban részletezett kormányzati megnyilvánulás az igazságszolgáltatás függetlensége, pártatlansága iránti közbizalom megingatására is alkalmas volt. Ezt fokozta az, hogy a szóban forgó, a miniszterelnök sajtófőnöke által tolmácsoltt miniszterelnöki vélemény,²³³ továbbá a miniszterelnök²³⁴ kifejezetten az igazságszolgáltatás csúcsszervét, a Kúriát nevesítette nyilatkozatában. A nyilatkozatokban nem kizárólag szakmai hibák elkövetésével, sőt, inkompetenciával („a testület intellektuálisan nem nőtt fel a feladatához”), hanem elfogult döntéshozatallal, törvényi hatáskörének túllépésével („A Kúria ezzel a döntésével elvett egy mandátumot a választóinktól. A Kúria egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba.”) is vádolta a Kúriát. Az igazságszolgáltatási rendszer irányban fennálló közbizalom sérelmének adott táptalajt a vádat megfogalmazó kormány és a Kúria között kommunikációs lehetőségei közötti asszimmetria is. Bár a Kúria elnöke, Dr. Darák Péter több sajtóorgánumban kifejtette álláspontját a kialakult helyzetről, olyan jellegű és kiterjedtségű nyilatkozattételi lehetőségek nyilvánvalóan nem álltak rendelkezésére, mint a miniszterelnöknek. Így például a közmédiában nem kapott megszólalási lehetőséget, ami – figyelembe véve a jogvita jelentőségét, és az annak kapcsán tapasztalt közérdeklődést – nehezen indokolható.

²³² Kulcsár Rebeka: Hadházy Ákos kivételével minden képviselő letette az esküt, *444.hu*, 2018. május 8., <https://444.hu/2018/05/08/hadhazy-akos-kivetelel-minden-kepviselo-letette-az-eskut>. Letöltés dátuma: 2018. október 2. Lásd továbbá: Kárpáti Márton: Az üres ülésteremben tette le parlamentti esküjét Hadházy Ákos, *index.hu*, 2018. június 4., <https://index.hu/belfold/2018/06/04/hadhazy-parlament-esku/>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²³³ A Kúria súlyosan beavatkozott a választásokba, *A Miniszterelnöki Kabinetiroda Hírei*, 2018. május 5., <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/a-kuria-sulyosan-beavatkozott-a-valasztasokba>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

²³⁴ Rádióinterjú-irat: Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában, *A Miniszterelnöki Kabinetiroda: Beszéd, publikációk, interjúk*, 2018. május 4., <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban-20180504>. Letöltés dátuma: 2018. október 2.

Ajánlások

1. A jogalkotó biztosítsa a széleskörű szakmai és társadalmi vita lehetőségét a választási eljárási szabályok módosítása esetén, és a vita eredményét használja fel a jogalkotás során.
2. A jogalkotó biztosítsa az érdemi parlamenti vita lehetőségét a választási anyagi- és eljárásjogi törvényjavaslatok számára, különösen akkor, ha azok széleskörű politikai konszenzus eredményét tükrözik.
3. Az NVI biztosítsa, hogy a szükséges jogszerű tartalommal feltöltött választási honlap (tartalék-honlap) folyamatosan elérhető legyen a választási eljárás során.
4. A jogalkotó tegye lehetővé magyarországi civil megfigyelők részvételét a választási eljárás folyamatában.
5. Az NVI a lehető leghamarabb, még a jogorvoslati határidők lezárulta előtti észszerű időben, teljeskörűen hozza nyilvánosságra a választási jegyzőkönyveket. A jogalkotó biztosítsa a jegyzőkönyvek teljes körű nyilvánossá tételének jogszabályi követelményeit.
6. A választási szervek proaktív kommunikációval folyamatosan tájékoztassák a közvéleményt a választási eljárás során felmerülő, közérdeklődésre számot tartó eseményekről. Ennek keretében fokozott érdeklődés és szokatlannak, rendkívülinek tűnő eseményekről szóló hírek megjelenése esetén azokat mihamarabb cáfolja vagy erősítse meg.
7. A választási szervek proaktív kommunikációval, közérthetően és befogadásra motiváló formátumban ismertessék a választási szabályozás közérdeklődésre számot tartó vonatkozásait a választópolgárok minél szélesebb körével.
8. A kormányzat tagjai tartózkodjanak a jogorvoslati eljárásokban született döntések pártérdek mentén történő minősítésétől, a választási ügyekben eljáró bíróságok iránti közbizalom aláásására alkalmas vagy kifejezetten ezt célzó nyilvános állásfoglalásoktól.

AJÁNLÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA

Az alábbiakban címzettenkénti csoportosításban foglalkozunk össze a jelentés fejezeteiben tematikus egységekben megindokolt és előadott ajánlásainkat.

A jogalkotó számára

1. A jogalkotó és ügyrendje kialakítása során az NVB tegye lehetővé, hogy az NVB döntés előkészítésére szolgáló hivatali apparátus szakértelme és erőforrásai álljanak minden NVB-tag rendelkezésére. Szükség esetén a jogalkotó és az NVI gondoskodjanak arról, hogy az objektíve meghatározott igények kielégítésére elegendő erőforrás a hivatali apparátus rendelkezésére álljon.
2. A jogalkotó az NVB tagságot tegye összeférhetetlenné az általános választási eljárások során a munkavégzésre irányuló jogviszonyokból történő jövedelemszerzéssel, ugyanakkor kötelezze az NVB tagjainak megválasztott vagy megbízott személyek munkáltatóit, hogy ezen időszakra mentesítsék a munkavállaló tagokat a munkavégzés alól. A jogalkotó hasonlóképp tegye összeférhetetlenné az NVB tagságot ezen időszakban a magánpraxisban, vállalkozóként történő munkavégzés útján való jövedelemszerzéssel, így az ügyvédi tevékenység gyakorlásával is.
3. A jogalkotó az NVB iránymutatás-kiadási hatáskörét úgy módosítsa, hogy az iránymutatások jogi kötőerővel bírhassanak és törvényességi valamint alkotmányossági normakontroll tárgyát képezhessék mind eljárási alapon, mind pedig érdemükben.
4. A jogalkotó biztosítsa az NVB és más választási bizottságok az *audiatur et altera pars* elvet érvényre juttató eljárásrendjéhez szükséges jogszabály-módosításokat.
5. A jogalkotó és az NVB ügyrendje kialakítása során tegye lehetővé, hogy az NVI általi jogsértő magatartások megállapítására, az NVI szankcionálására irányuló kifogásokról, fellebbezésekről való döntéshozatali eljárásokban az NVB az NVI-től eltérő olyan választási szervet jelöljön ki a döntés-előkészítéssel kapcsolatos feladatok ellátására, amelynek függetlensége, pártatlansága az adott jogvitában nem fogalmilag kizárt.
6. A jogalkotó kötelezze a helyi választási iroda vezetőjét, hogy nyilvános felhívást tegyenek közzé a helyi választási irodák, szavazatszámláló bizottságok választott tagságára való jelölésre. Kötelezze továbbá a helyi választási iroda vezetőjét arra, hogy a nyilvános felhívásra jelentkezők közül jegyzőkönyvezett sorsolás útján válassza ki a választott tagságra jelölt személyeket.
7. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy bármely választási szerv munkáját civil megfigyelők is megfigyelhessék és dokumentálhassák. Jogossítsa fel a civil megfigyelőket, hogy érintettség hiányában is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárásokat bármely, a választási eljárásbeli jogorvoslatokban eljáró fórum előtt.
8. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely megszünteti a jogellenes megkülönböztetést a magyarországi lakcímmel rendelkező és a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok között a szavazat leadásának módja tekintetében.
9. A jogalkotó tárja fel a választópolgárok egyenlő részvételi esélyeit biztosító, ugyanakkor a levél-szavazásnál biztonságosabb, Magyarország területén kívülről történő részvételt biztosító szavazási módokat, és cserélje ezek valamelyikére a levélszavazást.
10. A jogalkotó vezessen be a szavazási levélcsoomagok címzetthez való megérkezését nagyobb hatékonysággal és eséllyel biztosító, alternatív kézbesítési módot vagy módokat.
11. A jogalkotó szabályozza teljeskörűen a szavazatszámláló bizottság feladatait arra az esetre, ha a szavazóhelyiségnél a választópolgárok száma miatt sorbanállás alakul ki. Kötelezze arra a szavazatszámláló bizottság azon tagját, aki a szavazás lezárásakor még sorban állók mögött a sort lezárja, hogy észszerű időben és jól hallható módon előre figyelmeztesse a környéken lévőket, hogy miután ő beállt a sorba, más már nem állhat mögé, és a sorból később távozók már nem térhetnek vissza leadni a szavazatukat.
12. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, hogy a levélszavazás során kizárólag a hivatalos borítékot lehessen továbbra is használni, mivel a Ve. 2018. szeptember 1-től hatályos módosításának vonatkozó - könnyítő - rendelkezése alkalmas a választások tisztaságának alátámasztására.
13. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, amely kizárja, hogy a kitöltött szavazólapot tartalmazó szavazási levélcsoomagok bármely más személyek, szervezetek továbbíthassák, mint a szavazólapokat kitöltő választópolgárok maguk, a lehetséges visszaélések elkerülése érdekében.
14. A jogalkotó szüntesse meg a szavazóhelyiséghez szállítás általános, túlterjeszkedő tilalmát, ne korlátozza a választópolgárok részvételében az esélyegyenlőség érvényre juttatását szolgáló állampolgári önszerveződő kezdeményezéseket, melyek magánszemélyek közötti segítségnyújtásban nyilvánulnak meg.
15. A jogalkotó zárja ki, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek párt tagjai lehessenek; a tilalom időbeli hatálya akár a párttagság megszűnését követő meghatározott időre is terjedjen ki.

16. A fenti javaslat alternatívájaként a jogalkotó írja elő, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek tegyék közzé esetleges párttagságukat érintő információkat a fentiek szerinti időintervallum vonatkozásában, tehát ne zárja ki esetükben a párttagságot, de akár meghatározott időre viszszaemenőleg is kötelezze őket ennek nyilvánosságra hozatalára.
17. A jogalkotó módosítsa a nemzetiségi választói névjegyzékbe vétellel kapcsolatos űrlap adat-tartalmát; ennek nyomán a Nemzeti Választási Iroda alakítsa át úgy az űrlapot, hogy abban a jelenleginél világosabban elkülönüljön a nemzetiségi önkormányzati választásokról és az országgyűlési választásokról szóló rész, és az ezekhez kapcsolódó választópolgári rendelkezések. A kérelem-űrlapon szerepeljen továbbá egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbevitel hatására a választópolgár pártlistára nem szavazhat az országgyűlési választásokon.
18. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy a szavazás napján, az aznapi választásra kiterjedő hatállyal is lehessen kérni a nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vétel törlését a központi és a szavazóköri névjegyzékből, és az ezt kérelmező választópolgár megkaphassa a szavazóhelyiségben a pártlistákat tartalmazó szavazólapot. A jogalkotó garantálja, hogy a jelenleginél nagyobb, megfelelő számú tartalék szavazólap álljon rendelkezésre a szavazókörökben abból a célból, hogy az esetleges visszaélések áldozatai nemzetiségi listás szavazólap helyett pártlistás szavazólapot kaphassanak.
19. A jogalkotó alakítsa át a nemzetiségi országgyűlési képviselőt és az azt létrehozó választási rendszert úgy, hogy az a nemzetiségi listák és a pártlisták közötti versenyt ne zárja ki.
20. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy minden választópolgár kapjon könnyített formában megírt tájékoztatót igénylés nélkül is. Amíg ez nem valósul meg addig is tágitania kell a könnyített formában megírt tájékoztató igénylésére rendelkezésre álló határidőt.
21. A jogalkotónak – Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait tiszteletben tartva – meg kell szüntetnie a gondnokoltak bírósági általi választójog-korlátozásának lehetőségét.
22. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy bárki igényelhesen mozgóurnát, aki arra *egyéb méltányolható helyzete miatt* erre igényt tart.
23. A jogalkotónak lehetővé kell tennie a választókerületen belül található települések közigazgatási határain belül található bármely címre a mozgóurna kiszállítását, azokban az esetekben, amelyekben előre nem látható okból kerül sor a szavazókörön kívüli helyszínre történő mozgóurna-igénylésre.
24. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy a bentlakásos intézményekbe ne csak két szavazatszám-láló-bizottsági tag szállítsa ki a mozgóurnát [Ve. 184. § (2) bekezdés], hanem akár négy.
25. A jogalkotónak és a jogalkalmazóknak biztosítania kell azt, hogy a fiktív lakcímmel rendelkező választópolgárok lakcímhelyzete rendeződjön és ez által más – Magyarországon lakcímmel vagy tartózkodási címmel rendelkező – választópolgárokhoz hasonló módon vehessenek részt a választási eljárásban.
26. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét; a jövőben kizárólag egy OEVK-jelöltet ajánlhatson a választópolgár;
27. A jogalkotónak olyan szabályozást kell alkotnia, amely biztosítja az ÁSZ által a pártokra kiszabható bírság, illetve az ÁSZ jelentéseiben tett, *ipso iure* jogkövetkezményekkel járó megállapítások elleni bírósági jogorvoslat lehetőségét.
28. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás lehetőségét az OEVK-jelöltek tekintetében. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, amely a kampányköltségek visszafizetési kötelezettségét nem az elért eredményhez, hanem más szemponthoz, így különösen az érdemi kampánytevékenység meglétéhez vagy annak hiányához köti.
29. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy a kormány a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhasson a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére.
30. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy az önkormányzatok a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhassanak a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia, és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére.
31. A jogalkotó módosítsa úgy az ajánlásgyűjtés és általában a választási gyűlés formájában történő gyülekezés szabályozását, hogy a jelöltállítás illetve kampányidőszak idején lehessen ajánlást gyűjteni illetve kampánytevékenységet folytatni, a magántulajdonosi jogok arányos korlátozása mellett, minden közforgalom számára nyitva álló területen, akkor is, ha az magántulajdonban áll és ehhez tulajdonosa nem járul hozzá.
32. A jogalkotónak úgy kell módosítania az ajánlásgyűjtés és a gyülekezési jog gyakorlásának szabályozását, hogy lehetővé tegye: a bíróságok

- egyeti mérlegelés alapján végezhessek el a politikai szabadságjogok és a magánjogok összeütközésekor keletkező konfliktusok feloldását.
33. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy választási gyűlést – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – bejelentés nélkül lehessen tartani.
 34. A jogalkotónak szabályoznia kell a bejelentés nélkül tartandó, azonos időben azonos helyre szervezett választási gyűlések és a nem közügyekben történő véleménynyilvánítás céljából szervezett rendezvényekre alkalmazott terület-foglalás konfliktusa esetén a konfliktus alapjog-konform feloldását.
 35. A jogalkotónak úgy kell kialakítania a választási gyűlések szabályozását, hogy a rendet ténylegesen megbontók számára alakít ki speciális, a választási gyűlésekre vonatkozó szabálysértési és – esetlegesen – büntetőjogi tényállásokat, szigorú és következetes szankciórendszert ahelyett, hogy preventív jelleggel próbálná megakadályozni a választási gyűlések megzavarását, ellehetetlenítését.
 36. A jogalkotónak olyan speciális végrehajtási szabályokat kell alkotnia a választási eljárási jogorvoslat során keletkezett, jogerős határozatok végrehajtására, amely a kötelezettek ellenszegülése esetén bármely választópolgár számára lehetővé teszi a határozat végrehajtása iránti eljárás indítványozását, méghozzá a végrehajtásra szoruló, ellenszegülő kötelezett költségére.
 37. A jogalkotónak olyan súlyú szankciórendszert kell kialakítania, amely alkalmas arra, hogy az országos jelentőségű médiavállalatokat is elretentse a jogsértésektől.
 38. A jogalkotónak olyan szabályozást kell kialakítania, amely lehetővé teszi, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatóknál politikai reklámmal élni nem kívánó országos listát állító pártok politikai reklám időkerete újraosztható legyen a politikai reklámot elkészítő és közzétetni kívánó szervezetek között.
 39. A jogalkotónak olyan szabályozást kell kialakítani, amely nem korlátozza jelölő szervezetek politikai reklámjainak a kereskedelmi médiaszolgáltatókban történő egyenlő feltételek melletti közzétételét.
 40. A jogalkotónak vissza kell állítania a korábbi szabályozást úgy, hogy azzal ismét lehetővé tegye: a bíróságok egyedi mérlegelés alapján végezhessek el a politikai szabadságjogok és a magánjogok összeütközésekor keletkező konfliktusok feloldását.
 41. A jogalkotónak biztosítania kell, hogy a jogszabályok megteremtsék az ellenzéki pártok számára az egyenlő esélyek melletti plakáthely vásárlás és plakátolás esélyét.
 42. A jogalkotó írja elő, hogy a szavazólapokat egy-
 ségesen kék színű bélyegzőlenyomattal kell el-
 látni.
 43. A jogalkotó írja elő, hogy egyazon választási eljárásban az egyes szavazóköri egységes (vagy kizárólag papír, vagy kizárólag műanyag) szavazóurnákat használjanak.
 44. A jogalkotó módosítsa úgy a Ve-t, hogy abban egyértelműen feljogosítja a választópolgárokat saját tolluk használatára a névjegyzék aláírása és a szavazás során.
 45. A jogalkotó írja elő, hogy a választópolgároknak a szavazófülke használata kötelező.
 46. A jogalkotó írja elő, hogy a szavazatszámláló bizottságok illetve a külképviseleti választási irodák tagjai figyelmeztessék a választópolgárokat arra, hogy a boríték lezárása nélkül szavazatuk érvénytelen.
 47. A jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy az, aki a kifogást tette, minden esetben élhessen az összes elérhető jogorvoslati eszközzel.
 48. A jogalkotó tegye teljessé az *actio popularis*-t - ne írjon elő értintettségi követelményt - a kifogástételre jogosultak számára a jogorvoslati eljárások további szakaszainak indítványozásához sem, ezzel biztosítva a nem alanyi jogot, hanem a választási eljárási szabályokat mint tárgyi jogot sértő magatartások szélesebb körben való megtámadhatóságát. A bárki által indítható eljárásban sem a fellebbezéshez, sem a bírósági felülvizsgálathoz ne kelljen érintettséget valószínűsíteni.
 49. A jogalkotó állítsa vissza minden választási eljárási jogorvoslat esetében a három napos indítványozási határidőt.
 50. A jogalkotó biztosítsa, hogy a választási eljárásokban rendelkezésre álló jogorvoslati eljárásokban, ideértve minden jogorvoslati fórum – különösen pedig a bíróságok előtti – eljárást, jusson érvényre az *audiatur et altera pars* elve, a meghallgatáshoz való jog.
 51. A jogalkotó biztosítsa a széleskörű szakmai és társadalmi vita lehetőségét a választási eljárási szabályok módosítása esetén, és a vita eredményét használja fel a jogalkotás során.
 52. A jogalkotó biztosítsa az érdemi parlamenti vita lehetőségét a választási anyagi- és eljárásjogi törvényjavaslatok számára, különösen akkor, ha azok széleskörű politikai konszenzus eredményét tükrözik.
 53. A jogalkotó tegye lehetővé magyarországi civil megfigyelők részvételét a választási eljárás folyamatában.

Az Állami Számvevőszék számára

54. Az ÁSZ arra tekintettel kell, hogy kialakítsa ellenőrzési tervét, hogy önmagában egy ellenőr-

zés megtörténte is hatással lehet a választások kimenetelére, a pártok kampányára, a választói akaratot pedig befolyásolja az időzítés. E hatás elkerülése érdekében átgondoltabb, a választások időpontját is figyelembe vevő, e hatásokat minimalizáló időzítést kell alkalmazzon. Az Állami Számvevőszék a megkezdett ellenőrzéseit az általános választásokat megelőző 6 hónappal függessze fel [az időpontot a választásoknak az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdésében foglalt legkorábbi lehetséges időpontjától kell számítani], új ellenőrzést pedig ezen időintervallumban ne indítson.

55. Az ÁSZ a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során alkalmazott módszertana, szempontjai és eljárása legyen transzparens, a nyilvánosság számára is előzetesen megismerhető.

A Nemzeti Választási Bizottság, más választási bizottságok és a választási eljárási jogvitákat eldöntő bíróságok számára

56. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tagnak legyen lehetősége javasolni a hozzászólások számát és időtartamát tekintve tágabb vitakeretek alkalmazását egy-egy napirendi pont vonatkozásában.
57. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy a döntéshozatali eljárása során külön vitára bocsássa a döntés koncepcióját, és a testület által elfogadott előzetes koncepció alapján a hivatali apparátus által előkészített döntéstervezetet.
58. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tagja legyen jogosult döntés-koncepciók indítványozására, a döntéstervezetek előkészítésére pedig a legszélesebb körű támogatást élvező koncepció alapján kerüljön sor az NVI részéről.
59. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy a döntéshozatali eljárásokban a nem elnök tagoknak ne álljon aránytalanul kevés, az érdemi szakmai deliberációra elégtelen felszólalási idő a rendelkezésükre.
60. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy bármely tag legyen jogosult javasolni a hozzászólások számát és időtartamát tekintve tágabb vitakeretek alkalmazását egy-egy napirendi pont vonatkozásában.
61. Az NVB gondoskodjék róla, hogy ügyrendje megszakisítás nélkül, folyamatosan elérhető legyen a választási eljárás során és azon kívül is.
62. Az NVB abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, tartózkodjék azon iránymutatások meghozatalától, amelyek nem ezen átmeneti időszakban váltak időszerűvé, és amelyek alapvetően érintik a jelölő szervezetek érdekeit a választási eljárásban. Az NVB-nek esetről esetre kell mérlegelnie, hogy e konjunktív feltételek fennállnak-e, és amennyiben nem halasztja el a döntéshozatalt, e mérlegelés eredményét döntése indokolásában tegye közzé.
63. Az NVB alakítsa úgy eljárásrendjét, hogy abban az időszakban, amelynek során kizárólag választott tagokból álló tagsággal működik, határozathozatali kötelezettségének teljesítése során biztosítson lehetőséget határozattervezeteinek a határozathozatalra rendelkezésre álló rövid határidő figyelembevételével lehetséges leghosszabb időtartamú társadalmi véleményezésére.
64. Az NVB minden tagja – különösképpen pedig elnöke – tartózkodjék attól, hogy bocsánatot kérjen bármely olyan féltől, akit az NVB a választási eljárásban való jogellenes magatartása miatt jogszerűen szankcionált, és tartózkodjék minden más, az NVB függetlensége, pártatlansága iránt súlyos kétségeket ébresztő, az intézmény szakmaiságába vetett közbizalmat aláásó magatartástól, ideértve a végrehajtó hatalommal vagy bármely párttal szorosan összefonódó személyekkel fenntartott személyes, közeli kapcsolatra utaló, a nyilvánosság előtt tanúsított magatartásokat.
65. Az NVB ügyrendje tegye lehetővé, hogy tagjai indoklással ellátott különvéleményt csatoljanak azon döntésekhez, amelyeket szavazatukkal kifejezetten elleneztek. Az NVB biztosítsa, hogy e különvélemények a nyilvánosság számára a határozatokkal megegyező módon, a releváns határozatok mellett legyenek elérhetőek.
66. Az NVB biztosítsa az *audiatur et altera pars* elvet érvényre juttató határozathozatali eljárást, rövid határidővel hívja fel nyilatkozattételre a meghozandó döntése által érintett feleket.
67. A választási szerveknek a gyakorlatukban mindig az alapjogok érvényre juttatását kell elsődlegesen támogatniuk. Azaz, a lehető legkevesebb korlátozást állítsák a választópolgárok elé, amikor azok a választási jogaikat, szólásszabadságukat vagy más alapjogukat gyakorolják.
68. A választási szervek tartózkodjanak az ajánlások valódiságának önkényes értékelésétől és a nyilvántartásba vételi döntések során ezen önkéntes értékelések figyelembe vételétől.
69. A választási bizottságok és a választási eljárásban eljáró bíróságok nem hivatkozhatnak az állam vagy az állami szervek szólásszabadságára. Ehelyett a jogviták eldöntése során figyelemmel kell lenniük arra, hogy az államnak és az állami szerveknek nem szólásszabadsága van, hanem az objektív tájékoztatásra vonatkozó kötelezettsége.
70. A jogalkalmazónak olyan szigorú és pontos mércét kell meghatároznia, amelynek segítségével el lehet választani a tényállításokat és

véleménynyilvánításokat a választási kampány során is, és amely nem üresíti ki vagy teszi alkalmazhatatlanná a tényállítások igazságtartalmáért viselt felelősségi alakzatokat.

71. A választási bizottságok, bíróságok a jogorvoslati eljárásban a bizonyítékok értékelése körében tartózkodjanak attól, hogy az állampolgári jogérvényesítést akadályozva önkényesen ignorálják vagy alulértékeljék a kifogás- és fellebbezésminták használatával szövegezett kifogások, fellebbezések információtartalmát, az azokban található tényállás-ismertetéseket, tanúvallomásokat abban az esetben, amikor semmilyen más bizonyíték nem áll a rendelkezésére, ami az eljárásban alkalmazott beadvány-szerkesztési gyakorlatoktól független információforrásként meggyőzően cáfolja a hasonló tartalmú tényállás-ismertetések, tanúvallomások igazságtartalmát.
72. A jogalkalmazónak a jogkereső polgárok jogérvényesítési igényeihez kell igazodnia és nem szabad semmilyen módon korlátoznia a minta-beadványok, sablon alapján készített beadványok használatát. A jogalkalmazónak magának kellene ilyen jellegű és a jogkereső választópolgár részéről minél kevesebb erőfeszítést igénylő eszközökkel könnyítienie, egyszerűsítienie a jogorvoslati eljárások igénybe vételét.
73. A választási ügyekben eljáró bíróságok, amennyiben nyilatkozattételi jogot biztosítanak egyes ügyekben valamely félnek, a törvény előtti egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményeinek megfelelően biztosítsák más választási ügyekben is az összehasonlítható helyzetben lévő feleknek, különös tekintettel a politikai véleményen alapuló diszkrimináció tilalmának érvényre juttatására az eljárások során.
74. A választási bizottságok tartsák meg a jogorvoslati utat és járjanak el a Nemzeti Választási Bizottság által kialakított álláspontnak megfelelően, azaz ne vonják meg önkényesen az érdemi elsőfokú eljárást a kifogás tevőtől.

A Nemzeti Választási Iroda számára

75. Az NVI az általa előkészített döntéstervezeteket észszerű időben bocsássa az NVB tagok rendelkezésére.
76. Az NVI a választas.hu honlapnak és aloldalainak az esetleges informatikai kihívások kezelésére előkészített tartalék-honlapjának tartalomfejlesztése során is legyen figyelemmel a választások hivatalos honlapjának minimális, törvényben előírt tartalmi követelményeire.
77. Az NVI-nek biztosítania kell, hogy a Braille-nyomott könnyített tájékoztató igénylésének módja is felhasználóbarát legyen a vak és gyengénlátó

választópolgárok számára.

78. Az NVI-nek tájékoztatót kell készítenie a bentlakásos intézményeknek arról, hogy az ott tartózkodó személyek választójog-gyakorlását hogyan jogszerű segíteniük, és melyek azok a jogszerűtlen magatartások, amelyektől tartózkodniuk kell.
79. Az NVI-nek tájékoztatást kell nyújtani minden olyan intézmény számára, amelynek esetében fennáll a veszély, hogy az ott tartózkodók nem képesek önállóan élni az aktív választójogukkal. Az egyedi esetekre az NVI-nek és az adott intézménynek előre fel kell készülnie.
80. Az NVI-nek a választások előkészítése során szorosan együtt kell működnie a hajléktalan emberekkel dolgozó civil és állami szervezetekkel. Olyan plakátokat és könnyen érthető és terjeszthető szóróanyagokat kell együtt készíteniük, amelyek elérik a célcsoportot.
81. Az NVI minden választás előtt tájékoztassa a szavazatszámoló bizottságokat, hogy tartózkodjanak attól, hogy a választópolgárokat a boríték lezárásának mellőzésére kérjék vagy figyelmeztessék, de az átjelentkező és a külképviseleteken szavazó választópolgárokat kifejezetten hívják fel a boríték lezárásának szükségességére.
82. Az NVI biztosítsa, hogy a választások hivatalos honlapja a választási eljárás során – a jogorvoslati eljárások minél szélesebb körben való elérhetőségét biztosítandó – legyen megfelelően előkészítve, időben tesztelve, a szükséges jogszerű tartalommal feltöltve és elérhetővé téve. Az NVI ugyanektől biztosítsa az esetleges működési zavarok céljára előkészített tartalék-honlap vonatkozásában is.
83. Az NVI biztosítsa, hogy a szükséges jogszerű tartalommal feltöltött választási honlap (tartalék-honlap) folyamatosan elérhető legyen a választási eljárás során.
84. Az NVI a lehető leghamarabb, még a jogorvoslati határidők lezárulta előtti észszerű időben, teljeskörűen hozza nyilvánosságra a választási jegyzőkönyveket. A jogalkotó biztosítsa a jegyzőkönyvek teljes körű nyilvánossá tételének jogszabályi követelményeit.
85. A választási szervek proaktív kommunikációval folyamatosan tájékoztassák a közvéleményt a választási eljárás során felmerülő, közérdeklődésre számot tartó eseményekről. Ennek keretében fokozott érdeklődés és szokatlan, rendkívülinek tűnő eseményekről szóló hírek megjelenése esetén azokat mihamarabb cáfolja vagy erősítse meg.
86. A választási szervek proaktív kommunikációval, közérthetően és befogadásra motiváló formában ismertessék a választási szabályozás közérdeklődésre számot tartó vonatkozásait a

választópolgárok minél szélesebb körével.

A kormányzat és az önkormányzatok számára

87. A Külügyminisztérium jelöljön ki további külképviseleteket vagy azokon kívüli helyszíneket a külképviseleti szavazásra az alábbi országokban, tekintettel azok kiterjedésére és az ott élő, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok számára: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Franciaország, Kanada.
88. Az önkormányzatoknak és az önkormányzati irányítású szervezeteknek, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak tartózkodniuk kell a kampányban történő részvételtől. Amennyiben – például helyi újsággént, televízióként stb. – mégis elkerülhetetlen a választói akarat befolyásolására alkalmas tevékenységük, úgy törekedjenek az önkormányzat politikai erőviszonyaitól függetlenül a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség minél teljesebb biztosítására.
89. A lakcímnnyilvántartó tegye közzé azokat az adatokat, amelyek alapján látható, mely településeken mikor milyen ütemben bővült a választójogosult lakosság.
90. A kormányzat tagjai tartózkodjanak a jogorvoslati eljárásokban született döntések pártérdekek mentén történő minősítésétől, a választási ügyekben eljáró bíróságok iránti közbizalom aláásására alkalmas vagy kifejezetten ezt célzó nyilvános állásfoglalásoktól.

A Legfőbb Ügyészség számára

91. A Legfőbb Ügyészség vizsgálja felül a választás rendje elleni bűncselekményekkel kapcsolatos jogértelmezését akként, hogy a bűncselekmény megvalósulását a cél- és nem az eredmény megvalósulása tekintetében állapítja meg.

Egyéb címzettek számára

92. A bentlakásos intézmények és a nem-ambuláns ellátást biztosító gyógyintézetek, fogvatartási helyszínéül szolgáló intézmények és egyéb zárt intézmények nem tájékoztathatják az ápoltakat, ellátottakat, fogvatartottakat arról, hogy az ápolás, ellátás, fogvatartás helyszínére nem igényelhetnek mozgóurnát. Ehelyett az érintett intézményeknek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási szervekkel konzultálva szakmailag kielégítő infrastrukturális megoldást kell kialakítaniuk, amelynek keretében a titkoság biztosításával és az intézmény rendeltetésével, a választópolgár ott tartózkodásának céljával összhangban van lehetőség mozgóurnás szavazás útján a választójog gyakorlására.

RÖVIDÍTÉSEK, JOGFORRÁSOK MUTATÓJA

3/2018. IM rendelet: A 2018. április 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 3/2018. (I. 11.) IM rendelet

AJBH: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

ÁSZ: Állami Számvevőszék

CRPD Egyezmény: Az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)

Ebktv.: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

EBH: Egyenlő Bánásmód Hatóság

EJEB: Emberi Jogok Európai Bírósága

Emberi Jogok Európai Egyezménye: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv (kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény)

Gytv.: A gyűlekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény

Kkttv.: Az országgyűlési képviselők választása kampánycöltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény

A Kúria Összefoglaló véleménye: A Kúria választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport Összefoglaló véleménye. 2018. január. http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf.

Njtv.: A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény

Nkt.: A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény

NVB: Nemzeti Választási Bizottság

NVI: Nemzeti Választási Iroda

Ogytv.: Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

Szabs. tv.: A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

A TASZ 2014-es választási jelentése: Mráz Attila: „A mi választásunk – az én jogom”. *Jelentés a 2014-es választások alapjogi szempontú értékeléséről*, Budapest, TASZ, 2015. <https://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz-valaszt-jog-monitoring-jelentes-2014.pdf>.

A TASZ Értékelő jelentése: TASZ: Értékelő jelentés az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Míszszióának a 2014. április 6-án, Magyarországon tartott Országgyűlési Választásokról szóló Zárójelentésében foglalt Ajánlások Végrehajtásáról, 2018. február 14. https://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_ebesz2014_erteke_lo_jelentes_teljes_hu_vegleges_2018.pdf.

Új Gytv.: A gyűlekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény

Ve.: A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény

Vemód.: Az egyes, választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény

Ve. módosítás elemzése: TASZ: *Elemzésünk az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló T/714. számú törvényjavaslatról*, 2018. július 4. <https://tasz.hu/cikkek/elemzesunk-az-egy-es-valasztasokkal-kapcsolatos-torvenyek-modositasarol-szolo-t-714-szamu-torvenyjavaslatrol>.

Vjt.: Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

BEMUTAKOZÁS

ÁSZ STRATÉGIA

TERVEK

ELLENŐRZÉS-SZAKMAI SZABÁLYOK

TANÁCSADÁS

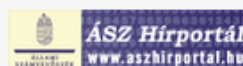
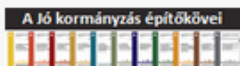
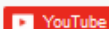
SZAKMAI KAPCSOLATOK

KÖZÉRDEKŰ ADATOK

KAPCSOLATOK HONLAPOKKAL



Pénzügyi Szemle



VÁLASZTÁSOK



SAJTÓKÖZLEMÉNYEK

1 2 3 4 5 ▶ ▶▶

2018. 02. 06.

Valótlanságot híresztel az Együtt – a Korszakváltó Pártja

Az Állami Számvevőszék nem utasította el Juhász Péter, az Együtt elnöke és Szigetvári Viktor, az Együtt választmányának ...

2018. 02. 02.

Az ÁSZ figyelemfelhívása a politikai hirdetést közzétevő sajtótermékek részére

Az Állami Számvevőszék felhívja a figyelmet, hogy a választási eljárásról szóló törvény szerint a 2018. évi országgyűlés...

2018. 02. 01.

Az ÁSZ reagálása a Demokratikus Koalíció alelnökének alaptalan vádaskodásaira

Az Állami Számvevőszék ismételt felszólítja a Demokratikus Koalíció alelnökeit, hogy tartózkodjanak az ÁSZ rágalmazásáról...

2018. 01. 30.

Az Állami Számvevőszék viszontválasza és kérdései a TASZ három meglepő felvetésére

Az Állami Számvevőszék sajnálattal értesült róla, hogy a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil szervezet nem adott v...

2018. 01. 26.

Nyilvánosságra hozta az ÁSZ a sajtótermékek hirdetési árjegyzékeit

472 sajtótermék választási kampányidőszakra vonatkozó hirdetési árjegyzékét tette közzé az Állami Számvevőszék. Az ÁSZ h...

2018. 01. 17.

Az ÁSZ kérdései a TASZ civil szervezethez – fizikailag is megtámadták a Számvevőszéket

Az Állami Számvevőszék megdöbbenve értesült a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil szervezet véleményéről, amelyben...

2018. 01. 16.

Az ÁSZ ismételt figyelemfelhívása a hirdetési árjegyzékek megküldéséről

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) emlékeztet, hogy a választási eljárásról szóló törvény szerint a 2018. évi országgyűlési vá...

2018. 01. 11.

Az ÁSZ figyelemfelhívása a hirdetési árjegyzékek megküldéséről

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) felhívja a figyelmet, hogy a választási eljárásról szóló törvény szerint a 2018. évi ország...

2018. 01. 10.

Az Állami Számvevőszék reagálása Róna Péter nyilatkozataira, valamint az ÁSZ alkotmányos helyzetét támadó egyéb nyilatkozatokra

Az Állami Számvevőszék nyomatékosan felhívja az érintettek figyelmét, hogy feladatait alkotmányos kötelezettségeinek meg...