

CSERNY ÁKOS¹
BCE KIK ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉK



A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében²

Az elmúlt évtizedben számos tanulmány született és kutatás foglalkozott a választójogi szabályozás revíziója kapcsán a rendszer hibáival, azonban a jószándékú kísérletek politikai akarat, vagy egyetértés hiányában többnyire nem találtak célba. Az ún. választójogi reform, azaz a választási rendszerünk jogi, szervezési, informatikai és egyéb elemeinek átalakítása a választások talán minden szakmai szereplőjének lassan egybehangzó akaratát képező aktuálisan jelentkező óhaj. A javításra, módosításra vagy csupán átgondolásra szoruló témák sora végtelennek tűnik, így jelen dolgozat nem is vállalkozik arra, hogy valamennyi kérdéskört részleteiben tárgyalja. E helyütt kizárólag a választási bizottságok munkája nyomán tárunk fel néhány olyan problémakört, melyek a hazai választási rendszer továbbfejlesztése során vizsgálat és/vagy megfontolás tárgyát képezhetik, és amelyek újragondolása egy esetleges jogalkotási folyamatban szükségszerűnek látszik. Mindezek a korábban fragmentált problémáktól – mint pl. a választási rendszer vagy a külképviseleti szavazás intézményének felülvizsgálata – eltérően inkább olyan részletkérdésekre irányulnak, amelyek a választás gyakorlati érvényesülésének mindennapjai szempontjából bírnak kiemelt jelentőséggel. Megállapításainkhoz pedig az elmúlt évtized, de különösen a 2010. év választásai során felmerült tapasztalatok és tanulságok szolgáltatták a kiindulópontot.

A 2010. évi választások bizottsági aspektusból történő értékelésekor talán az első gondolat, amit le kell szögezni az, hogy a választási szervekre nem hárult olyan rendkívüli és folyamatos munkateher, amely őket kihívások elé állította volna. (Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy ezen általánosságban megfogalmazott megállapítás ellenére előfordultak olyan momentumai a választásnak, amelyek nehezen megoldható feladatok formájában jelentkeztek a választási bizottságok és irodák számára. Ilyen volt pl. a 2010. évi országgyű-

lési képviselőválasztások első fordulójának választásnapján az igazolással szavazók problematikája, vagy az ajánlószelvények nagy tömegének rövid idő alatt történő ellenőrzése az önkormányzati választások során.) Sőt, talán nem alaptalanul állítjuk, hogy – összehasonlítva az előző két, 2002-es és 2006-os választási időszakkal – a bizottságok a feladatok/beérkezett ügyek számát és minőségét tekintve a korábbiakhoz képest nem lettek leterheltebbek. (Persze ez az állítás is relatív abban a viszonylatban, hogy pl. a választási szervek folyamatos készenléte a határidők megkurtítása következtében a korábbiakhoz képest intenzívebben jelentkezett.) Ennek oka a 2010. évi tavaszi választások során az volt, hogy a választási szereplők közötti verseny talán nem volt olyan kielezett, mint a korábbi ciklusokban, míg a 2010. évi őszi választások tekintetében mindehhez még a választási eljárási szabályozás 2010 nyarán történt módosítása is hozzájárult.

Mindazonáltal a választási eljárás revíziója kapcsán, de különösen a küszöbön álló új választójogi szabályozás kialakítása során – a teljesség igénye nélkül – az alábbi eljárási kérdéseket ajánljuk a jogalkotó figyelmébe.

1. Az alapelvek érvényesülése – esélyegyenlőség

A választójogi szabályozásnak szükséges lenne a mainál lényegesen részletesebben és jóval nagyobb mértékben érvényre juttatni azokat a választási eljárási alapelveket, melyeket az 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. §-a rögzít. Bár a jogalkalmazói gyakorlat ez esetben sem egységes, a bíróságok és a bizottságok döntéseiből mégis az a tendencia látszik körvonalazódni, hogy egy alapelv sérelme a választási eljárásban önállóan, más jogszabályhely sérelme nélkül is megvalósulhat.³ Az alapelvek sorából e helyütt a választási eljárás leg-

¹ A Szerző 2002-től a Fővárosi Választási Bizottság tagja, 2006-tól elnökhelyettese, a 2010. évi választások során pedig elnöke volt.

² A tanulmány a TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 számú kutatás keretében jött létre, melyhez – többek között – támpontul szolgáltak a Fővárosi Választási Iroda 2010. évi választásokról készített összefoglaló értékelései.

³ Lásd erről pl. a Fővárosi Bíróság 5. Kpk. 45 057/2009/3. vagy 25. Kpk. 45 055/2009/4. végzéseit, illetve Zala Megyei Bíróság 8. Kvk. 21 501/2006/2. végzését, illetve az Országos Választási Bizottság 56/2008. (II. 15.) OVB határozatát.

több fázisában érvényesülő témakört emelünk ki: a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség⁴ alapelvének gyakorlati érvényesülését, illetőleg ennek hiányát.

Az alapelv tartalma eljárási oldalról legalább két vonatkozásban érdemel figyelmet. Egyfelől akkor, ha a jelölt a választási eljárásban, betöltött politikai – pl. országgyűlési vagy önkormányzati képviselői, polgármesteri – megbízatásából adódó előnyöket élvez. A jogalkalmazói gyakorlat itt általában konzekvens abban, hogy a politikai foglalkozás feltüntetése nem, az azzal járó hivatali infrastruktúra felhasználásával folytatott kampánytevékenység viszont sértheti/sérti a választási esélyegyenlőség elvét.⁵ Másfelől a tárgyalat alapelv mind hatékonyabb érvényesülése érdekében szükségesnek látszik pl. a jelöltállítás, a kampány, de különösen a kampányfinanszírozás vonatkozásában olyan részletszabályok kidolgozása, melyek ténylegesen a jelöltek/jelölő szervezetek esélyegyenlőségének megvalósulása érdekében hatnak és legalább közelítenek az ideálisnak vélt állapot eléréséhez. Ellenkező esetben a választások gyakorlata úgy nézhet ki, mintha ugyanazon szabályrendszer alapján két játékot játszanának az eljárás résztvevői: az egyiket kispályán, a másikat pedig nagypályán. Amennyiben a választási rendszerünket a „demokratikus” jelzővel kívánjuk illetni, szükséges biztosítani – számos más kritérium mellett – azt, hogy a független jelöltek, illetőleg a kisebb szervezetek jelöltjei a választási start pillanatától kezdődően „megközelítően” azonos feltételek mellett küzdjenek az eredményekért, mint a hatalom birtokában lévő vagy ahhoz közel álló szervezetek jelöltjei.

2. A választási eljárás során alkalmazható egyéb jogszabályok köre

A Ve. 2. §-a rendelkezik a választási eljárásról szóló törvény alkalmazási köréről – azokról az eseményekről, amikor a jogalkalmazónak e jogszabály alapján kell eljárnia –, nem tesz említést viszont a választási eljárás során esetlegesen – egyes választási cselekmények kapcsán – alkalmazandó más jogszabályokról. A Ve. 21. § (1) bek. szerint „A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, ...”, a 77. § (1) bek. értelmében „Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére hivatkozással bárki benyújthat.” A 917/B/1998. AB határozat pedig azt is rögzíti, hogy „A választási bizottságokra vonatkozó szabályokat kizárólag a Ve. tartalmazza, ...” Az említett rendelkezések a választási eljárások során rengeteg eltérő tartalmú döntés forrásai, következésképpen kiemelt jelentőséggel bírhat egy jövőbeli kodifikáció kapcsán a választójogi szabályozás más – kapcsolódó – törvényekkel való összhangjának, harmonizálásának biztosítása, az ellentmondások kiszűrése, illetőleg annak pontos meghatározása, hogy a jogalkalmazók munkájuk során a vonatkozó anyagi és eljárási szabályok mellett,

mely „választásra irányadó” jogszabályok alkalmazására, figyelembe vételére kötelesek. Másképpen fogalmazva: nem egyértelmű a jogalkalmazók számára, hogy a választási jogszabályokban nem szabályozott (anyagi és eljárási) kérdésekben milyen normák az irányadók a választási eljárás résztvevői számára. A problémakör rendezésének hiányában ugyanis a jelenleg uralkodó bizonytalanság jellemzi a választási jogalkalmazást, amely nyilvánvalóan nem lehetett a jogalkotó szándéka. A Zala Megyei Bíróság 8. Kvk. 21 501/2006/2. végzése pl. a Ve.-n kívüli jogszabályok választási eljárásban történő alkalmazása mellett foglal állást, amikor azt írja, hogy „A nem a Ve. előírásaiba, hanem más jogszabályi tilalomba ütköző, a választási eljárás során tanúsított, a választás eredményére akár közvetett hatás lehetőségével bíró magatartás ugyanakkor nem minősíthető a Ve.-vel összhangban álló, rendeltetésszerű jelölő szervezeti joggyakorlásnak sem”. Az Országos Választási Bizottság 641/2010. (IX. 30.) OVB határozatában ugyanakkor úgy vélte, hogy „Választásra irányadó jogszabályként ugyanis csak azokat a jogszabályokat lehet értékelni, melyek kifejezetten a választás intézményére, a választási eljárásra, vagy a választási szervekre vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket. Ebből következően választási bizottságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy megállapítsák a Közokt. tv. valamely rendelkezésének megsértését.” Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság Kvk. III. 37 998/2010/3. döntésében – megváltoztatva az OVB határozatát a Fővárosi Választási Bizottság álláspontjával értett egyet, amikor – kimondta, hogy egy közoktatási intézményben folytatott választási kampánycselekmény elbírálásakor nem hagyható figyelmen kívül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) vonatkozó – közoktatási intézményben politikai tevékenység folytatását egyébként tiltó – rendelkezése. Vagy a Fővárosi Választási Bizottság a 148/2009. (X. 26.) FVB határozatában azon véleményét fejtette ki, miszerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: adatvédelmi törvény) olyan jogszabály, amely nem tekinthető választásra irányadó jogszabálynak.

A fentiekből tehát az mindenképpen egyértelművé válik, hogy a bírói és a bizottsági joggyakorlat korántsem egységes abban a kérdésben, miszerint a választási eljárásban, választási cselekmények, illetőleg azok elbírálása során a Ve. rendelkezések alkalmazása mellett más – így elsősorban mindenekelőtt a választási adatvédelemmel kapcsolatban az adatvédelmi törvény, kampánykérdések tekintetében pl. a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény vagy a közoktatási törvény, a választási szervek eljárását – így különösen a tényállás tisztázását, a bizonyítási eljárást vagy a mérlegelési jogkör gyakorlását – illetően pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) vagy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)

⁴ Ve. 3. § c) pont.

⁵ Lásd erről pl. a 96/2002. (IV. 18.) OVB határozatot, a 6/1998. (III. 12.) OVB határozatot, vagy a Heves Megyei Bíróság Kpk. 50 023/2006/2. végzését.

szabályai alkalmazhatók, vagy alkalmazandók-e. Ez utóbbi kérdéskör tekintetében megjegyezzük, hogy – amennyiben nem kíván a jogalkotó külön a részletkérdésekre is kiterjedő eljárási szabályozást alkotni – átgondolásra érdemes pl. a tényállás tisztázása, vagy a döntési formák, illetőleg a bizonyítási eljárás vonatkozásában a Ket. vagy a Pp. háttérjogszabályként történő előírása.

3. A választási kampánycselekményekkel kapcsolatos jogorvoslatok

Egy választási eljárás során rendszerint a választási szervek munkájának jelentős részét képezi a kampánycselekményekkel, különösen a kampánycsend megsértésével kapcsolatos kifogások, jogorvoslatok köre. Az infokommunikációs eszközök újabb generációinak elterjedése következtében egy e-mail-ben vagy sms-ben realizált kampánycselekmény elkövetőjének, a cselekmény körülményeinek minden kétséget kizáró megállapítása jelen körülmények között olyan nehézségbe ütközik, amely – az elkövető szankcionálásának hiányával együtt – a választási szervek és az állampolgárok oldaláról ássa alá a választási rendszerbe és szervekbe vetett bizalmat, megkérdőjelezi a választójog következetességét és a választási norma végrehajthatóságát. Ugyanis az állampolgárok nehezen értik meg, hogy az általuk zaklatónak minősített internetes vagy telefonos megkeresések vonatkozásában a választási bizottságoknak nincs olyan jogköre, mellyel az ilyen irányú cselekmények korlátozhatóak lennének. Következésképpen a kampánycselekményekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárás jelenlegi formájában – különösen jogalkalmazói oldalról – egyre kevésbé bizonyul tarthatónak. A bizonyítás nehézsége, illetőleg a választási bizottságok ilyen jellegű cselekményekkel szembeni eszköztelensége mindenképpen megkérdőjelezi a kampánycselekményekkel és kampánycsend-sértésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások létjogosultságát.⁶

Fontosnak tartjuk jelezni ugyanakkor azt is, hogy a választások szakmai résztvevőinek régóta szorgalmazott törekvése vált valóra a kampánycsend időszakának lerövidítése által. A választások jogalkalmazói oldaláról tekintve mindenképpen üdvözlendőnek tartjuk a 2010. évi LX. törvény következtében, a 2010. évi helyhatósági választási eljárás során már érvényesült azon jogalkotói döntést, amely a választási kampányt a szavazás napjának kezdetéig, a kampánycsendet

a szavazás napjának 0 órájától 19 óráig rendelte meghatározni. (Megjegyezzük, hogy – más oldalról – a „gondolkodás napja” választási eljárásnak elsősorban talán a választópolgárok oldaláról hasznos és kívánatos intézménye, tekintettel arra, hogy egy intenzív kampányidőszak és a szavazás napja között valamiféle megnyugvást hozhat még egy választási kampánnyal kevésbé érintett választópolgár számára is.) Az új jogi szabályozás következményeképpen a választási bizottságok választásnapi és azt követő üléseinek asztalára a korábbi – nehezen kezelhető – mennyiséghez képest csekély számú kampánycsend megsértésére vonatkozó beadvány került, melyek túlnyomórészt „plakátolással”, szórólappal kapcsolatos ügyek voltak. Rendkívüli, azaz korábban nem tapasztalt jogsértések pedig egyáltalán nem tarkították a választási szervek munkáját, így a választási jogrendszerbe vetett hitet csökkentő, a választási szervek tekintélyét csorbító ún. megállapító döntésekre már alig került sor.

4. A sommás eljárás minimális kellékei

A választási eljárás a világ legtöbb érintett országában ún. sommás eljárásként van definiálva, mely jellemző tulajdonképpen a képviselőválasztás intézményének lényegéből következik. Ennek megfelelően az eljárási szabályok nem kompatibilisek a jog más területein található eljárási szabályokkal, tekintettel arra, hogy a jogalkotó elsősorban a Ve. 3. § f) pontjában meghatározott gyorsaság követelményének szem előtt tartásával alkotta meg a vonatkozó rendelkezéseket. Következésképpen számos olyan eljárásjogi megoldás, mint pl. az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése fel sem merül egy választási eljárás során. Mindemellett azonban a hitelesség a másik olyan alapkövetelmény – és különösen a választás végeredménye szempontjából –, amelyre a sommás eljárás szabályainak megalkotása során a jogalkotónak mindenképpen figyelemmel kell lennie. A választási eljárás, illetve a jogbiztonsága szempontjából ugyanis adódhatnak problémák abból, hogy néhány klasszikusnak nevezhető eljárásjogi intézmény hiányzik a választási eljárás rendszeréből.⁷ Mindazonáltal nyugtázzuk a jogalkotó azon álláspontját, hogy ezen hiátus következményei még mindig nem eredményeznek olyan mértékű hátrányt egy választási eljárásban, mint amit az eljárás, illetve az eredmény megállapításának hetekre, hónapokra történő elhúzódása jelentene.

⁶ Talán ez az eszköztelenség motiválhatta azt a jogalkalmazói irányvonalat, melyet a 2010. évi választások során pl. a Budapest Főváros VII. kerületi Helyi Választási Bizottsága a 199/2010. (IX. 7.) határozatával képviselt. Ebben egy jelölő szervezet törvénysértését állapította meg – és tiltotta el a további jogsértéstől – elkövető ismeretének hiányában is, pusztán azon az alapon, hogy egy választási törvényt sértő cselekményt (plakát-felülragasztás) a jelölő szervezet jelöltjének a plakátjával követték el. A döntés alapját pedig az objektív felelősség elvének meghonosítása jelentette a választási eljárásban, mellyel először talán a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 8. Kpk. 30 158/2006/2. végzésében találkozhattunk. A bíróság szerint, amennyiben a konkrét választási szabályokat sértő tevékenységet végző személynek vagy szervezetnek a megállapítása nem lehetséges a jogorvoslati eljárás során, úgy csupán a választási eljárásban részt vevő jelölt vagy jelölő szervezet – akinek érdekében a plakát elhelyezése vagy kihelyezése történt – felelőssége állapítható meg.

⁷ Ilyen eset fordult elő pl. a 2002. évi helyhatósági képviselő-választás során, amikor egy jelölő szervezet helyi alapszervezete nevében – jogszerűnek és valósnak tűnő meghatalmazás birtokában – eljáró személy a szervezet belső normái alapján nem volt jogosult jelölt/lista bejelentésére, melyet a bejelentés pillanatában az illetékes választási bizottság a vonatkozó szabályok alapján nem állapíthatott meg. Az eljárási cselekmény jogszerűtlenségére irányuló bejelentések ellenére tehát az illetékes választási bizottság – az eljárás felfüggesztésének lehetősége hiányában – nyilvántartásba vette a bejelentett listát. Csupán hetekkel később, a bíróság döntése következtében nyert minden kétséget kizáróan bizonyosságot a jogosulatlan listabejelentés ténye, amikor a szűkre szabott választási eljárási határidők már nem adtak lehetőséget érdemi jogorvoslat benyújtására. Szerencsére azonban ilyen esetek nem fordulnak elő tömegesen a hazai választási eljárások során, ám egy ilyen ügynek nem csupán elvi jelentősége van/lehet a választás végeredményének, a mandátumok kiadásának szempontjából.

Néhány esetben azonban pusztán a sommás eljárás szabályainak kimunkálatlansága, rendezetlensége vagy csupán át nem gondolása eredményezhet jelentős bizonytalanságot a jogalkalmazók, illetőleg az eljárás résztvevőinek körében.

4.1. A jogerő

A sommás eljárás egyik biztosítéka a jogerő intézménye, amely ma rengeteg bizonytalanság forrása a választási eljárásban. Valamennyi eljárásjogi kódex rendezi a jogerő kérdését belső viszonylatában, a választási eljárásról szóló törvény azonban még a kifejezést is kerüli. E problémakör az esetek többségében a jogalkalmazók számára áthidalható a jogorvoslati határidők szabályozása következtében, ugyanakkor más esetben az érdemi döntésekre is kiható bizonytalanságokhoz vezethet. Ilyen kérdésként vetődik fel a gyakorlatban pl. az, hogy egy jelölt/szervezet a bizottsági nyilvántartásba vételtől válik-e „jogilag” jelöltté vagy esetleg attól az időponttól, amikortól a bizottság határozata jogerőre emelkedett. Mindennek pedig legalább két szempontból van jelentősége: egyfelől abból kifolyólag, hogy a jelöltek bejelentése, jelöltté válása legtöbbször megelőzi, előzményét képezi a lista bejelentésének. Márpedig nem egyértelmű a gyakorlat abban sem, hogy egy lista bizottsági nyilvántartásba vételére közvetlenül (értsd percekkel) a jelölt/ek nyilvántartásba vételét követően sor kerülhet vagy csupán annak jogerőre emelkedését követően.⁸ Másfelől jelöltté válásnak az ún. delegálási lehetőség kezdődőpontjának megnyílása szempontjából is jelentősége van egy választási bizottság működése során. Ugyancsak a jogerővel kapcsolatos ingadozásokat erősíti pl. az a kérdés, mely a Ve. 25. § (2) bekezdéséből adódik: a rendelkezés a delegált bejelentése kapcsán csupán azt rögzíti, hogy a megbízott tagot a szavazás napját megelőző 9. napig a választási bizottság elnökénél kell bejelenteni, következésképpen arról, hogy a delegált mikor kezdheti meg a munkáját a választási bizottságban egy szó sem esik. Ennélfogva a jelölő szervezetek által bejelentett delegáltak esetében egyes választási bizottságok a bejelentés, illetve az azt követő eskü letételének napjától, mások a nyitva álló jogorvoslati határidő eredménytelen elteltétől teszik lehetővé a megbízott tagok részvételét a bizottsági munkában. Mindezen bizonytalanság pedig kihathat a bizottsági döntések minőségére is, tekintettel arra, hogy az új tag – nem csupán képviselői funkciót testesít meg, hanem – szavazati arányt befolyásoló tényező is egyben.

4.2. A választási időszak lerövidítése

A választási eljárás „sommás” jellegét erősítette a 2010. évi LX. törvény, mely a Ve.-t módosítva a jogorvoslati kérelmek benyújtásának és elbírálásának, valamint a jelöltek, jelölő szervezetek és listák nyilvántartásba vételének határidejét a korábbi három napról két napra csökkentette, jelentősen lerövidítve egyúttal az egy választáshoz kapcsolódó ún. választási időszakot a 2010. évi helyhatósági választások során. A kampányidőszak lecsökkentése mind a nemzetközi gyakorlatot, mind pedig a költségtakarékossági megfontolásokat tekintve indokoltnak és ésszerű megoldásnak tűnik, ugyanakkor más oldalról a terminus megállapításánál célszerű figyelemmel lenni a választási szervek működőképességére és a jogorvoslati határidők tarthatóságára is. Ennek kapcsán a lerövidített választási eljárás néhány diszfunkcionális jelenségre hívjuk fel a figyelmet az alábbiakban.

- a) A jogorvoslati határidők megkurtítása révén nem csupán a választási időszak lett rövidebb, hanem a választási szervek, a bizottságok munkája is koncentráltabbá – sok szempontból nehezebbé – vált, folyamatos készenlétet kívánt meg többek között azáltal, hogy nem volt elkerülhető a továbbiakban a hétfégi ülésezés sem. A koncentráltabb munkafeladatok mellett jelentős kihívásként értékelhető az, miszerint választási szerveknek a továbbiakban a korábbi három nap helyett két nap alatt kellett – a sokszor tízezres nagyságrendű – ajánlászöveget ellenőrizni és ennek során a Legfelsőbb Bíróság Kvk. I. 37 908/2010/2. végzésében foglaltakat érvényre juttatni. Mindezt pedig tetézte az is, hogy a jelöltek és jelölőszervezetek többsége a határidő lejártá előtt szinte egyszerre nyújtotta be az ajánlászöveget. A hasonló jelenségek elkerülése végett megfontolásra javasoljuk legalább a jelöltajánlás ellenőrzésére nyitva álló határidő esetében a továbbiakban ismét háromnapos döntési időszak visszaállítását.
- b) Problémaként jelentkezett az eljárás/jogorvoslati határidők lerövidítése következtében az is, hogy a választási bizottságoknak még a korábbiaknál is kisebb lehetőségük nyílik az egy határozat ellen benyújtott kifogások „összevására”.⁹ Gyakran fordul elő ugyanis, hogy a jogorvoslatra nyitva álló határidő leelején benyújtott kifogás elbírálásakor, a határidő letelte előtt újabb jogorvoslati kérelem érkezik. Ennek következtében ad absurdum előállhat az a helyzet, hogy az egyik esetben a bizottság az egyik megtámadott határozatot helyben hagyja, míg a másik

⁸ A Legfelsőbb Bíróság Kvk. I. 37 369/2010/2. végzése értelmében nem kell az egyéni választókerületi nyilvántartásba vevő határozatok jogerőre emelkedését megvárni a lista bejelentéséhez, illetve nyilvántartásba vételéhez, mivel azt a választási jogszabályok *expressis verbis* nem írják elő, továbbá a határidők sem teszik lehetővé, hogy a választási bizottságok jelölő szervezetek által állított listák nyilvántartásba vétele során bevárják a listaállítás megalapozó jelöltekről szóló határozatok jogerőre emelkedését – áll a döntés indokolásában. A kérdés már csak az, hogy tükrözi-e a jogalkotó akaratát ez a fajta jogértelmezés abban az esetben, amikor utóbb a jogorvoslati eljárás keretei között megváltoztatja az arra jogosult szerv az egyéni jelölt nyilvántartásba vételéről szóló bizottsági döntést, melynek következtében a jelölő szervezet listaállítási jogosultsága sem áll fenn a továbbiakban, ám a lista nyilvántartásba vételét elrendelő határozat ellen a szűk határidők miatt már nincs jogorvoslati lehetőség.

⁹ Megjegyezzük, hogy a Ve. nem ad lehetőséget az ügyek egyesítésére, következésképpen – irányadó háttérjogszabály hiányában – a választási szervek többnyire kategorikus tiltásként értelmezik a jogalkotó akaratát. Némiképp ellentmond ennek a 2009. évi európai parlamenti képviselő-választás időszakában mind az Országos Választási Bizottság, mind pedig – ennek hatásaként – a Fővárosi Választási Bizottság gyakorlatában előfordult azon mechanizmus, miszerint a telefonos kampánycsend-sértésekkel kapcsolatos beadványok hatalmas mennyiségére tekintettel az eljáró szerv egyesítette azokat és egy döntéssel bírálta el az azonos feltételekkel rendelkező azonos tárgyú ügyeket. Az e szokatlan módon elbíralt ügyek természetesen mindkét bizottság esetében külön-külön határozatszámra jelennek meg.

esetben megváltoztatja. Különös tekintettel arra az eshetőségre, hogy az azonos ügyek tekintetében, különböző időpontokban meghozott testületi döntések esetében a bizottság összetétele is eltérő lehet, így – a kívülállók számára sokszor nehezen megérthető – különböző döntések végső soron az egész választási rendszerrel szembeni negatív társadalmi megítélést erősíthetik.

c) A választási eljárási határidők változása következtében a mind intenzívebbé váló bizottsági munka – álláspontunk szerint – átgondolásra érdemessé teszi azt a javaslatot is, miszerint az ülésezés zavartalanosságának és folyamatosságának biztosítása érdekében valamennyi választási bizottságba 5 fő, a szavazatszámú bizottságokba a mozgóurna lehetőségének biztosítása végett 7 fő kerüljön választott tagként meghatározásra. Ellenkező esetben a 3 választott tagból álló választási bizottságok működésükben akadályozottak lehetnek – a delegált tagokkal való kiegészülésig mindenképpen – és önhibájukon kívüli okból esetleg nem tudnak eleget tenni a törvény által előírt határidőben való ülésezési kötelezettségüknek. A választási bizottságok működése tekintetében jellemző további probléma, hogy az országgyűlési választások második fordulójára a delegált bizottsági tagok egy része „érdekmúlás” miatt egyszerűen nem vesz részt a bizottság munkájában, mely jelentősen veszélyezteti a zökkenőmentes munkavégzést, a szavazatszámú bizottságokban pedig a mozgóurna biztosítását. Mindezen következmények elkerülése végett megfontolásra javasoljuk a jogalkotónak, hogy az OVB kivételével a választási bizottságokba delegált tagok – figyelemmel munkájuk meghatározott, viszonylag rövid időhöz való kötöttségére – a választási eljárásban csak tanácskozási joggal vegyenek részt.

d) Ugyancsak az eljárási határidők megkurtítása következtében fontosnak tartjuk felhívni a jogalkotó figyelmét arra is, hogy az egyes eljárási határidők, határnapok meghatározásáról szóló miniszteri rendelet megalkotása során fokozott gondossággal járjanak el a választási időszak modellezése kapcsán. A nem megfelelően átgondolt, és az összes jogorvoslati lehetőség kimerítésével nem számoló határidők és határnapok rögzítése a 2010. évi országgyűlési képviselő-választásokon pl. oda vezetett, hogy volt olyan magyar választópolgár, aki a szavazólap imprimálását követő elhúzódó és minden lehetőséget magában foglaló jogorvoslati eljárások miatt nem tudott élni választójogával a külképviseleti szavazás során. Az elnagyoltan megtervezett eljárási határidők következtében problémaként jelentkezett még ugyancsak a 2010. évi országgyűlési képviselő-választásokon a névjegyzék és az értesítők legyártásának, a levélben kért igazolás határidejének túlságosan késői – értsd: a szavazás napjához túlságosan közeli – időpontra történt meghatározása is.

e) A választási eljárás sommás jellegével, illetve a jogorvoslati határidők és lehetőségek szűkítésével összefüggésben végül megemlítjük azt a tényt, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2/2010. KJE jogegységi határozatában¹⁰ rögzítette azt, hogy a Ve. 82. § (1) és a 84. § (2) által szabályozott bírósági felülvizsgálati eljárás a továbbiakban nem tárgyi illetéktelen, hanem – figyelemmel az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény vonatkozó rendelkezéseire – a felülvizsgálati kérelemre a választási eljárásban 7500 Ft illetéket kell leróni. A fenti „döntés”¹¹ jelentősen csökkentette a választási eljárás során benyújtott és benyújtható felülvizsgálati kérelmek számát, tekintve, hogy az – szemben a kifogással és a fellebbezéssel – a határozat értelmében sem e-mailen, sem faxon nem nyújtható be. A kétnapos jogorvoslati határidő bevezetése pedig az Országos Választási Bizottság vagy a területi választási bizottságok pénteki ülésnapján vagy ünnepnapok idején meghozott döntésekkel szemben általában lehetetlenné teszi – de legalábbis megnehezíti – a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mindenképp az illetékbélyeg beszerzésének akadályozottsága miatt. A fenti diszfunkció kiküszöbölése végett – az eljárás sommás jellegének megőrzése mellett – átgondolásra javasoljuk a jogalkotónak az eljárási határidők tekintetében a „naptári napról” a „munkanapra” való áttérés mérlegelését.

5. A jelöltajánlás

A 2010. évi – de a korábbi – választások tapasztalatai alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a jelöltajánlás hatályos választási rendszerünk egyik legsérülékenyebb pontja. Az elmúlt választási időszakban történtek ugyan próbálkozások a rendszer jobbítása érdekében, azonban mindez szinte észrevehetetlennek tűnik azon aspektusból, amely a fennmaradó problémahalmazt jelenti. Minden kétségen felül áll az a tény, hogy a 2010-ben bevezetett, biztonsági jelzéssel ellátott ajánlószevények nehezen, a korábbinál lényegesen nehezebben hamisíthatóak. A választási bizottságok ennél fogva elvértve találkoztak a jelzett periódusban a hamis ajánlószevények problémájával. Ugyanakkor mindez a várakozásokkal ellentétben nem rendezte a jelöltajánlás eljárási kérdéskörét, mivel az ajánlószevényeket ma már egyre inkább lopják, valamint adják-veszik az ajánlószevények piacán, amely – a korábbi másoláshoz hasonlóan – jelentősen veszélyezteti a választások tisztaságát. Mind a lopás, mind pedig az adásvétel miatt több alkalommal sor került büntető feljelentés megtételére, azonban ezek a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan rendre eredménytelenek maradtak. Következésképpen leszögezhetjük, hogy a téves vagy valótlan adatok ajánlószevényen való feltüntetésén kívül¹² minden más visszaélés (ide sorolva pl. a

¹⁰ Talán nem volt éppen a legszerencsésebb időzítése a döntésnek, hogy a Legfelsőbb Bíróság e határozatát 2010. március 23-án, az országgyűlési választási kampány közepén tette közzé.

¹¹ Álláspontunk szerint egyébként számos tekintetben aggályokat vethet fel egy törvényben biztosított alkotmányos jog jogegységi határozattal történő korlátozása.

¹² Itt jegyezzük meg, hogy a személyes adatokkal való visszaélés egyik kirívó esetét jelenti a választások kapcsán az ún. adatbázisok létrehozatala, amely szintén az ajánlószevények adattartalma alapján történik.

személyes adatokat tartalmazó ajánlószevény jogosulatlan átvételét vagy a kitöltetlen ajánlószevény átvételét és utólagos kitöltését) az ajánlószevényekkel kapcsolatban szinte tetten érhetetlen, így következmény nélkül marad. A jogsértések kizárására, érdemi szankcionálására a jelenlegi szisztéma mellett nincs garancia, éppen ezért a jelöltajánlási rendszer teljes megváltoztatását, a jelenlegi rendszer fenntartása esetén pedig a garanciális feltételek szigorítását javasoljuk a jogalkotónak.

Az ajánlás rendszerével kapcsolatban azonban nem csupán a visszaélések, azok széles tárháza, illetve az elkövetett jogsértések szankcionálatlansága jelenti a problémát, hanem újabban gondot okoz az ajánlószevény gyűjtés törvényes helyének és idejének megítélése is. Ami a 90-es években még nem jelentett problémát, az ma több esetben jelentős feszültség forrása lehet. Az állampolgárok nagy része ugyanis napjainkban már egyenesen zaklatásként értékeli, ha az ajánlószevények gyűjtői otthonukban felkeresik őket. Ugyanakkor a gyűjtési tilalomra vonatkozó „munkahelyen” és „munkaidőben”, továbbá a „munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettség teljesítése közben” meghatározások¹³ bizonytalan értelmezése jelentősen megnehezíti az ajánlószevények törvényes módon történő gyűjtését, illetve az ajánlószevényekkel kapcsolatos beadványok, jogorvoslatok elbírálását. Bár az ajánlószevényekről és az ajánlás folyamatáról szóló 1/2010. (II. 25.) OVB állásfoglalás megkísérli a kérdés rendezését, amikor kiterjesztően értelmezve a törvényi tilalmat úgy vélekedik, hogy a tiltás tulajdonképpen bármely – a munkavégzésről szóló 1993. évi XCIII. törvény rendelkezéseinek megfelelő – munkahely tekintetében, munkaidőben és nem csak az ott munkát végzők, hanem mindenki irányában fennáll. Álláspontunk szerint azonban a vonatkozó szabályhely napjaink viszonyaira történő értelmezésekor nem a teljes tiltás lehet a kívánatos irány, hanem az, hogy a jog a különböző munkahelyeken a munkaidőben ott dolgozókat megvédje az ajánlószevény gyűjtőitől. Ennélfogva megfontolásra javasolunk – a jelenlegi rendszer fenntartása esetén – egy olyan, a realitásokat sokkal inkább tükröző és rendező jogalkotói elmozdulást, amely következtében pl. jogszerű lehet egy ajánlószevények gyűjtésére szolgáló doboz elhelyezése akár pl. egy kereskedelmi munkahely területén (könyvesboltban vagy áruházban) is anélkül, hogy az ott éppen munkát teljesítőkre munkavégzésük során bármiféle nyomást gyakorolnának ajánlások átadás céljából.

További problémát jelent a jelöltajánlás jelenlegi rendszerében az ajánlószevények leadásának körülményeivel kapcsolatos bizonytalanság és a leadott ajánlószevények megsemmisítésének időpontja is. Az Országos Választási Bizottság imént hivatkozott állásfoglalása szerint, ha egy választási bizottság a jelöltet már nyilvántartásba vette, a jelölt által pótlólagosan benyújtott ajánlószevényeket a választási iroda „megőrzésre átveszi”, de azokat nem ellenőrzi. Mindez kétségtelenül csök-

kenti a választási szervek munkaterheit, ugyanakkor a választás törvényi szabályainak illetően értelmezése egyértelműen az ajánlószevényeket elsőként leadókat hozza előnyös helyzetbe, jelentősen korlátozva egyúttal a kettős vagy többes ajánlások kiszűrésének lehetőségét is az ajánlás folyamatában. Ezen jogértelmezés tehát éppen a választások tisztaságának megőrzése és a választási csalás megakadályozása ellenében hat, amely nyilvánvalóan nem lehetett a jogalkotó célja. Az ajánlószevények megsemmisítésére vonatkozó törvényi rendelkezések kapcsán itt csupán annyit jegyzünk meg, hogy a megsemmisítésre nyitva álló háromnapos határidő¹⁴ következtében az ajánlások terén tapasztalható visszaélések kivizsgálására irányuló eljárás lehetősége érdemben nem biztosított, amely tulajdonképpen eleve meghatározza egy esetleges büntető feljelentés végső kimenetelét.

A 2010. évi választások során a választási szervek számára talán az egyik legnagyobb kihívást a kitöltött ajánlószevények érvényességének-érvénytelenségének megítélése jelentette. A jogi szabályozatlanság elégtelensége okán jelentős gondot okozott a rontott ajánlások elfogadható módon történő javításának megítélése csakúgy, mint pl. a többféle kézírás egyértelmű megléte az ajánlószevényen. Több választási bizottság esetében problémát jelentett annak megítélése, hogy a kötelezően feltüntetendő lakcím vonatkozásában a lakóhely kapcsán a település feltüntetését is megkívánja-e az érvényesség feltételül, avagy ezen információt – tekintettel arra, hogy az irányító szám amúgy is tartalmazza – mellőzhetőnek ítéli. A Fővárosi Választási Bizottság számos határozatában rögzítette, hogy – a jelenlegi eljárási keretek között – nincsen megfelelő eszköze és lehetősége az ajánlószevények hitelességének vizsgálatára, így érvényesnek fogadott el több esetben olyan ajánlószevényeket is, melyek egy laikus számára is jól láthatóan többféle írással lettek kitöltve vagy éppen – jól olvasható irányítószám mellett – hiányzott a település feltüntetése a lakcímnél. Következésképpen egy ajánlószevény érvénytelenségét csak minden kétséget kizáró esetben állapította meg. Mindez pedig megegyező irányba mutat a Legfelsőbb Bíróság Kvk. I. 37 908/2010/2. döntésében foglaltakkal, amely szerint – törvényi rendelkezések hiányában – az ajánlószevények minősítése során az eljáró szervek számára a legfontosabb érvényesítendő szempont – a választópolgár személyazonosságának megállapítása mellett – a választói akarat érvényre juttatása. Ugyanakkor más választási bizottságok az ajánlószevények érvényességének megítélése tekintetében a törvény szövegének¹⁵ – különösen a „vezeti rá” kifejezés – szó szerinti értelmezéséből egyértelműen következő szigorú, nem megengedő joggyakorlatot követi, amely pedig – összevetve a korábbiakban kifejtett állásponttal – mindenképpen a joggyakorlat szerteágazó jellegét erősítette. A választási bizottságok rendelkezésére álló rövid idő, valamint a megfelelő eszközök és a szükséges részletességű jogi szabályozás hiánya tehát szinte lehetetlenné teszi az

¹³ Ve. 48. § (2) bek.

¹⁴ Ve. 60. §

¹⁵ Ve. 47. § (2) bek. „...Az ajánló választópolgár az ajánlószevényre rávezeti családi és utónevét, lakcímét, személyi azonosítóját, az ajánlott személy családi és utónevét, a jelölt szervezet nevét, illetőleg a független jelölés tényét. Az ajánlószevényt az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja.”

ajánlások megnyugtató ellenőrzését, végső soron az ajánlási rendszer minden kétséget kizáró törvényes működését.

A fenti megállapítások alapján véleményünk szerint egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a jelöltajánlás hazai rendszere annak sérülékenysége miatt revízióra, de legalábbis felülvizsgálatra szorul. A jelenlegi szisztéma fenntartása minimálisan a fent említett eljárási szabályok pontosítása mellett, egy széles körű garanciarendszerrel körülvéve képes biztosítani a választások törvényességének kritériumát. Mindazonáltal – és tudva azt, hogy az ajánlási rendszer problematikája csupán másodsorban eljárásjogi, elsősorban viszont politikai kérdés – a magunk részéről az ajánlás jelenlegi rendszerének radikális megváltoztatását szorgalmazzuk, mindezekelőtt pl. a kaucióval történő ajánlási forma meghonosítása és a hazai választási rendszerbe történő adaptálása által.

6. A névhasználat a választási eljárásban

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy nem egyértelmű a választójogi szabályozás a jelöltek névviselése terén, amely különösen a kettős utónevek és a felvett nevek tekintetében jelent problémát. A Ve. 52. § (2) szerint a jelölt bejelentésének tartalmaznia kell a jelölt családi és utónevét, amely alatt a 3/1998. (III. 18.) OVB állásfoglalás alapján „...azt a nevet kell érteni, amely a jelöltet a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerint (születési vagy házassági név) megilleti.” Sok esetben azonban a két utónévvel rendelkező jelölt nem kívánja mindkét utónevét használni a választási eljárásban és ennek megfelelően jelenti be magát választási bizottságnál. Márpedig, ha valaki egyéni választókerületben, valamint listán is jelöltként indul a választásokon, a nyilvántartásba vevő választási bizottságok eltérő értelmezési gyakorlata azt eredményezheti, hogy ugyanaz a személy egy választási eljárásban többféle néven is szerepelhet. Ennek elkerülése végett pl. a Fővárosi Választási Bizottság, de talán más választási szervek működése során is az a – némileg szokatlan – gyakorlat érvényesül, hogy a felsőbb szintű bizottságok az alsóbb bizottságok döntéseit figyelembe veszik, azoknak megfelelően hozzák meg határozataikat a jelöltek nyilvántartásba vétele során. Mindazonáltal az előbbieken vázolt gyakorlat korántsem minősíthető megnyugtatónak a választási névviselés kérdéskörében, így annak rendezése megint csak a jogalkotóra váró feladat. Megemlíjtjük még, hogy különösen a kisebbségi önkormányzati választások során fordul elő az ún. felvett név használata, melynek jogi szabályozása – tekintettel arra, hogy az anyakönyvi eljárás nem ismeri e kategóriát – az előbb említett probléma kiküszöbölése érdekében is szükséges.

7. A mozgóurnával történő szavazás

Az ún. mozgóurnás szavazás, illetve annak biztosítása a szavazás napján szinte minden választás alkalmával jelentős probléma forrása. Annak érdekében, hogy a rászoruló választójogukat könnyebben, egyértelmű feltételek mellett gyakorolhassák, szükséges lenne a mozgóurna-igénylés eljárási szabályainak – a kérelem írásbeliségén túli – jogszabályi pontosítá-

tása. A Ve. ugyanis nem határozza meg pontosan, hogy mit jelent a „mozgásában gátolt” kifejezés, továbbá semmilyen előírás nincs arra vonatkozóan sem, hogy szavazatszámlláló bizottságok a szavazás napján milyen időpontig kötelesek elfogadni és teljesíteni a mozgóurna-igényléseket. A kérelmek teljesítése elsősorban akkor jelent problémát a gyakorlatban, ha közvetlenül a szavazás lezárását megelőzően is érkezik igény a szavazás e módjára vonatkozóan, illetve, ha – mint azt korábban már jeleztük – a szavazatszámlláló bizottság létszáma oly mértékben csökken, hogy gyakorlatilag kivitelezhetetlen a mozgóurnás igények teljesítése a szavazóköri szavazás zavartalanságának fenntartása mellett.

8. Az igazolással történő szavazás és a választási „turizmus”

A 2010. évi tavaszi választások első fordulójában talán a legnagyobb nyilvánosságot kapott problémát az igazolással szavazók előre nem kellőképpen átgondolt helyzete jelentette. Következésképpen az igazolással szavazás intézményének hazai megoldása is minden kétséget kizáróan korrekcióra szorul. A korábbi választások, népszavazások alkalmával több választási iroda részéről jelzett problémák az országgyűlési képviselő-választások során hatványozottan jelentkeztek, így az igazolással szavazók fogadására kijelölt szavazókörökben működő szavazatszámlláló bizottságokra óriási munkateher hárult. Sajnálatos módon általánosan megfogalmazott vélemény volt a szavazatszámlláló bizottsági tagok részéről az, hogy a korábban többször jelzett problémáikkal a szavazás napján magukra maradtak, amelyek a kategorikus törvényi szabályokra tekintettel a választások első fordulójában megoldhatatlannak bizonyultak. Az ilyen vagy ehhez hasonló jellegű választásnapon történő események jövőbeni elkerülése érdekében ajánljuk a jogalkotó figyelmébe azt, hogy ne településenként, hanem választókerületenként biztosítsa a szavazókör kijelölésének lehetőségét az igazolással szavazók fogadására, vagy a kijelölt szavazókörökben működő szavazatszámlláló bizottságok mellett több jegyzőkönyvvezető működését is rögzítse a választási szabályozásban. További – a rendezett körülmények közötti szavazást elősegítendő – megfontolásra javasoljuk azt is, miszerint az igazolás kiadásával egyidejűleg a választópolgár kerüljön fel annak a szavazókörnek a névjegyzékére, ahová az igazolást kérte. A lakóhelytől távollevők szavazásának esetleges revíziója során pedig átgondolásra érdemesnek tartjuk az igazolással történő szavazás helyett pl. a levél formájában történő szavazás lehetőségét, mely által a szavazat tulajdonképpen ott érvényesül, ahol az illető választópolgár lakik, ahol a képviselőlet intézménye funkcionál.

Mindenképpen említést érdemlő probléma a választópolgárok mozgásának kérdésköre tekintetében az ún. választási „turizmus” is, amely az elmúlt évtizedben rendszeresen visszatérő és „megoldhatatlan” kérdésként merült fel a hazai választások viszonylatában. A jelenség tulajdonképpen egy választást megelőzően egy ingatlanba bejelentkezett személyek számának drasztikus növekedését jelenti, melynek – meglehetősen egyszerű – eljárásjogi szabályokkal történő kizárása újfent csak jogalkotói akarat kérdése.

9. A választókerületek kérdése

A választójogi szabályozás értékelése kapcsán nem megkerülhető a választókerületek kialakításnak problematikája. Több éve ismert az 1990-ben kialakított országgyűlési egyéni választókerületi szisztéma és a választások egyenlőségének alapelve közötti diszkrépancia, mely a jelenlegi hazai rendszerben több helyütt felveti az alkotmányban foglalt alapelv érvényesülésének hiányát. A kérdésre elsőként talán a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat mutatott rá, amely kimondta, hogy „...minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki.” A határozat nem helyezte ugyan hatályon kívül a választókerületekre vonatkozó jogi szabályozást, de ezen alkotmányellenes helyzet feloldására az Országgyűlésnek 2007. június 30-áig adott időt. A probléma végleges rendezését előmozdító 868/B/2010. AB határozat ugyanakkor már nem csupán újra a 2/1990. (I. 11.) MT rendelet alkotmányellenességét állapította meg, hanem – 2011. december 31-ei hatállyal – meg is semmisítette az egyéni és területi választókerületek megállapítására vonatkozó szabályozást, előmozdítva ezzel a megoldás irányába ható jogalkotói lépéseket.

A nyilvánosság előtt – az előbbihez képest – azonban sokkal kevésbé jelenik meg az a problémakör, miszerint az önkormányzati választókerületek kialakításának jogi szabályozása terén is jelentős szabályozási hiányosságokkal és pontatlanságokkal találkozunk. A Ve. 9. § (1) bekezdése értelmében a választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítőleg azonos legyen. A választókerületek kialakítására vonatkozó rendelkezések megvalósítása tekintetében ugyanakkor nem teljesen egyértelmű, hogy azt a választási iroda vezetője a KEK KH által szolgáltatott év eleji lakosságszám alapján vagy – azt követően – az önkormányzati választási eljárás kezdetéig eltelt időszakban a lakosságzámban bekövetkezett változások figyelembevételével kell kialakítani. Némi bizonytalanságot tükröz az is, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlőség alapelvét értelmező 22/2005. (VI. 17.) AB határozat az egyéni választókerületek kialakítása kapcsán a „választásra jogosultakat”, míg a Ve. az ismertetett bekezdésében a „lakosságszámot” rendeli alapul venni. Tovább színezi a képet a törvény azon rendelkezése,¹⁶ amely a lakosságszám alapján

arányosított választókerületekben a szavazókörök kialakítása során a választópolgárok számát rendeli alapul venni. Végül a felvetendő kérdések sorában utolsóként, de nem elhanyagolhatóként megjegyezzük, miszerint véleményünk szerint nem biztos, hogy kiállná az alkotmányosság próbáját az önkormányzati választókerületek kialakítása során a jogalkotó által törvényben biztosított egyfokú jogorvoslati lehetőség.¹⁷

10. Egy választás személyi jellegű kiadásai¹⁸

A professzionális választások biztosításának igénye következtében álláspontunk szerint újragondolást igényel a jogalkotó részéről a választási szervek jogi státusának, valamint finanszírozásának kérdésköre is. (Itt jegyezzük meg, hogy a választási bizottságok jogalanyiségének kérdése, a különböző szintű bizottságok egymás közötti kapcsolatrendszere, a választási irodákkal való kapcsolat egyértelmű meghatározása, a tagok jogállásának problematikája, valamint a bizottsági működés belső szabályozása egy önálló tanulmány tárgya lehet, így e helyütt csak a választási eljárásra közvetett módon kiható díjazás kérdését emeljük ki.)

A választási bizottságok a hatályos szabályozás alapján¹⁹ egyrészt társadalmi típusú szervezeteknek tekintendők, ugyanakkor hatóságok is egyben, mivel hatáskörük keretei között illetékességi területükön eljárva mindenre jogot és kötelezettséget állapíthatnak meg. Ahogy az 59/2003. (XI. 26.) AB határozat is rámutat „...a választási szervek elérhetősége biztosított. Ezek ugyanis – szemben a hatósági eljárásokban döntést hozó szervekkel – folyamatosan üléseznek, illetve készenléti helyzetben vannak.” Ha ez így van – márpedig a jogorvoslati és elbírálási határidők lerövidítése következtében a fenti megállapítás fokozottan helytálló –, akkor feltétlenül szükséges a választási szervek munkáit szakmailag vonzóbbá, anyagilag megbecsültté tenni. Ma a több hónapig tartó munka ellenére a választási bizottsági tagok Ve. 21. § (4) bekezdése értelmében csupán a szavazást követő napon mentesülnek a munkavégzési kötelezettség alól, továbbá a Ve. 28. § (4) bek. alapján – a választott tagok számára – a jogalkotó tiszteletdíjat biztosít. Megjegyezzük, hogy a törvény előbbi rendelkezése ugyan tiszteletdíjról rendelkezik, ám a több mint 10 éves gyakorlat alapján mindez nem más, mint „fordulópénz”,²⁰ amely valójában még a bizottsági tagok költségeit sem fedezi.

¹⁶ Ve. 10. § (1) bek.

¹⁷ Ve. 102. § (3) bek. szerint a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületeket kialakító döntésével szemben csupán a területi választási irodavezetőjéhez lehet kifogással élni, további jogorvoslatnak pedig helye nincs.

¹⁸ A támaszkörhöz a Fővárosi Választási Bizottság tagjai által 2007. áprilisában az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadvány szolgáltatta a kiindulópontot.

¹⁹ Ve. 21. § (1) bek.

²⁰ Az ún. fordulópénz tulajdonképpen a választási fordulóhoz kötött díj, melyet a választásokért felelős miniszter minden választáshoz kapcsolódóan rendeletben határoz meg. A tiszteletdíj és a választási fordulókhoz kötött díjazás fogalma közé nem lehet egyenlőségjelet tenni, tekintettel arra, hogy azok legalább gyakoriságuk tekintetében eltérnek egymástól. A tiszteletdíj rendeltetése – álláspontunk szerint – egy magas szintű jogszabály által meghatározott ciklus időtartama alatt, jogszabályban nevesített mértékű összeg rendszeres időközönként történő folyamatos juttatása az arra jogszabályban feljogosított – általában választott – tisztséget/funkciót betöltő személy számára. Ezen okfejtést egyrészt a Ve. 26. § (1) és (2) bekezdései is alátámasztják, amikor többek között kimondják, hogy „A választási bizottság választott tagjainak megbízatása a – 23. §-ban meghatározott – következő általános választásra létrehozott választási bizottság alakuló üléséig tart.”, míg „A választási bizottság megbízott tagjának megbízatása – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – a választás végleges eredményének közzétételével szűnik meg.” A választott tagok készenléte, tevékenysége és felelőssége tehát a választási ciklus időtartama alatt folyamatos, amelynek következtében tiszteletdíjuk gyakorisága sem igazítható (kizárólag) a választási fordulók (népszavazások) számszerűségéhez.

A 2010. évi helyhatósági választások során Budapest több kerületében (XIX., XXII.) a szavazatszámoló bizottságokat – megfelelő számú jelölt hiányában – a helyi választási iroda vezetője nem tudta feltölteni. Megfigyelhető továbbá az is, hogy a szavazatszámoló bizottságokba történő egyre csökkenő számú jelentkezések mellett a tagok jellemzően az idősebb korosztályból kerülnek ki, ami főleg a szavazatszámoló bizottsági tagság tekintetében jelentős előregedést mutat, ez pedig – tekintve az egész napos, éjszakába nyúló munkát – jelentős kihatással van a munka gyorsaságára, pontosságára. Félő, hogy a választási szervek alulfinanszírozottsága, a választópolgároknak a választási bizottságok sokszor semmitmondó döntései kapcsán kialakult kedvezőtlen értékítélete, továbbá mindezekkel összefüggésben a választási munka szakmai presztízsének folyamatos csökkenése következtében kialakult – előbb jelzett – tendencia esetleg oda vezethet, hogy a bizottsági tagok hiánya a jövőben már a választások törvényes lebonyolítását veszélyeztetheti.²⁰

Álláspontunk szerint a választási rendszer ma az alkotmányos alapintézmények közé sorolandó jogintézmény. Ennek a rendszernek az egyik garanciális operatív szerveként minősülnek a választási bizottságok, melyek választott tagjai – egy választási ciklusra szóló – megbízásukat alkotmányos alapintézményeinktől, az Országgyűléstől (OV), illetve az önkormányzati testületektől (területi és a helyi választási bizottságok) nyerik el. Munkájuk megkezdése előtt ők is leteszik a törvény által előírt esküt. A választási bizottságok jogállása, tevékenységük tartalma a Ve. 21. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel pedig szintén szükségessé teszi azon szabályok törvényi szintű megalkotását, amelyek mellett a szervek választott tagjai esküjüknek megfelelően, a végrehajtó hatalomtól nem függve, anyagilag is elismerve végezhetnek pártatlan, a törvények által meghatározott módon, rendeltetészerű tevékenységüket. Mindebből következően feltehető,

hogy a törvényalkotó a választási bizottságok választott tagjait megillető tiszteletdíj mértékének meghatározása tekintetében sem kívánt másként eljárni, mint ahogy azt tette a választott képviselők, illetve a bírósági ülnökök tekintetében.

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy az előbbivel meg egyező problémakör a választási irodák munkatársai vonatkozásában is megfigyelhető. A választási irodákban dolgozó közszolgálati alkalmazottak munkaköri kötelezettségük ellátása mellett, a munkaidejük lejártát követően – sokszor hétvégén is – teljesítik a választási feladatokat, amiért igen csekély mértékű díjazást kapnak. Az esetek döntő többségében pedig a szűkös helyi források nem teszik lehetővé azt, hogy a végzett munkát annak értéke szerint honorálják a választási irodák. Ennélfogva nem csupán a bizottságok, hanem a választási irodák tagjai, munkatársai tekintetében is feltétlenül rendezni szükséges a személyi kiadások kérdését a jogalkotónak, melynek elmaradása a választási munka minőségének nagymértékű romlását eredményezheti.

Zárásképpen ismételtelen a Ve. 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre utalnánk: „A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvénye rendjének helyreállítása.” Mindezen feladatokat a választási bizottságok azonban csak akkor tudják a jogalkotó és a társadalom kívánalmainak megfelelően ellátni, ha munkájuk során rendelkezésre állnak azok a – jogi és pénzügyi – feltételek, amelyek lehetővé teszik a fenti szabályozásban foglaltak maradéktalan teljesítését. Ennek érdekében foglaltuk össze azokat a javaslatainkat, melyek a fenti célok megvalósítását a jövőben érdemben elősegíthetik. ■

Másrészt álláspontunk szerint az országgyűlési, önkormányzati és bírósági választott pozíciók esetében – ahogyan azt a tiszteletdíjakról szóló más törvényi rendelkezések biztosítják – a képviselői (ülnöki) tevékenység elválaszthatatlan részét képezi e tevékenység anyagi ellentételezésének – legalább egy választási ciklusra kiterjedő – mindenki által ellenőrizhető módon történő összegszerűen is megjeleníthető meghatározása. Ez a követelmény nemcsak alkotmányos törvényalkotói kötelezettséget jelent, hanem egyben alkotmányos garanciaként is funkcionál. Az anyagi (díjazás, költségtérítés, egyéb juttatás) kérdések legmagasabb jogforrási szintű és kiszámítható mértékű szabályozása pedig az egyik lényeges biztosítéka e választott személyek végrehajtó hatalmi ágról való teljes mértékű függetlenségének.

²¹ Különös jelentőséggel bír a fenti kérdéskör kapcsán az is, hogy az újkori választási bíráskodás egyik legvitatottabb döntésében a Fővárosi Bíróság az 5. Kpk. 46 143/2009/4. végzésében a Fővárosi Választási Bizottságot 3000 Ft eljárási költség megfizetésére kötelezte részbeni perverszessége okán.

Tisztelt Előfizetőink! Tisztelt Olvasóink!

Új Magyar Közigazgatás – Ket. Kérdések és Válaszok

Szíves figyelmükbe ajánljuk, hogy saját, gyors megoldást igénylő, a közigazgatási hatósági eljárást érintő kérdéseiket feltehetik gyakorlott szakértőinknek.

Előfizetők ugyanis **korlátozás nélkül térítésmentesen** kérhetnek ügyeikben írásbeli segítséget, és a kérdésre adott válaszokat **rövid határidővel**, a kérdés megküldésétől számított **8. munkanapig** kézhez kapják. A kérdéseket rendkívül egyszerűen juttathatják el hozzánk: a http://www.complex.hu/go/kerdesek_valaszok hivatkozás a Kiadó internetes felületére navigálja a kérdezőket. A honlap bal oldalán a Kérdések és Válaszok kategórián belül a **Ket. címszó** kiválasztását követően a „**Kérdés beküldése előfizetőként**” gombra kattintva, a felhasználónév és a jelszó megadása után tehetik fel kérdéseiket.

Ha e-mail címüket is feltüntetik, a választ közvetlenül erre az e-mail címre kapják. Amennyiben a felhasználónevükkel vagy jelszavukkal kapcsolatban kérdéseik merülnek fel, forduljanak bizalommal Ügyfélszolgálatunkhoz az alábbi elérhetőségeken: telefon: (40) 464-565, +36 (1) 464-5656, e-mail: info@complex.hu.

Éljenek az előfizetés nyújtotta lehetőséggel, forduljanak hozzánk kérdéseikkel!