

Választási dilemmák

TANULMÁNYOK

az új választási eljárási törvény novumai
és első megmérettetése tárgyában

Választási dilemmák

TANULMÁNYOK
az új választási eljárási törvény novumai
és első megmérettetése tárgyában

Szerkesztette
Cserny Ákos

Választási Rendszerek Kutatóműhely

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Budapest, 2015

Szerzők
Cserny Ákos
Cservák Csaba
Fábián Adrián
Halász Iván
Hallók Tamás
László Róbert
Nemeslaki András
Orbán Balázs András
Pál Emese
Révész Balázs
Téglási András
Török Bernát
Vértesy László

Szerkesztette
Cserny Ákos

Szakmai lektor
Kukorelli István

© A szerzők, 2015
© A szerkesztő, 2015

ISBN 978-615-5527-06-7

Kiadja az NKE Szolgáltató Kft.
Felelős kiadó Hegyesi József ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő Rábel Nagy Ágnes
A borítót tervezte Bíró Imre

Nyomdai előkészítés Tordas és Társa Kft.
Nyomdai munkák NKE Szolgáltató Kft.
1101 Budapest, Hungária krt. 9–11., XIII. épület

Tartalom

Előszó	7
Szervek és megfigyelők	
<i>Cservák Csaba:</i> A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra	11
<i>Fábián Adrián, Pál Emese:</i> Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra	35
<i>Halász Iván:</i> Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban	49
Jelölés, finanszírozás	
<i>László Róbert:</i> Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer	65
<i>Vértesy László:</i> A választások és a választási kampány finanszírozása	81
Kampány és adatvédelem	
<i>Orbán Balázs András:</i> Kampány felhangosítva – a kampánycsend intézményének hazai gyakorlata	117
<i>Téglási András:</i> A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során	131
<i>Török Bernát:</i> A politikai reklámozás magyar szabályozásáról	151
<i>Cserny Ákos, Révész Balázs:</i> Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárás során	175
Szavazási eljárás, szavazási módok	
<i>Hallók Tamás:</i> A választás napján távollévők szavazása	199
<i>Cserny Ákos, Nemeslaki András:</i> Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon	237

Előszó

Az új, sok szempontból kísérletező kedvű választási eljárási törvény első megmérettetését a 2014. év jelentette, ekkor vizsgázott minden jelentősebb választási típus és rendszer; az országgyűlési, az európai parlamenti és a helyhatósági egyaránt. A Választási Rendszerek Kutatóműhely éppen ezért most jelentkezik legújabb munkájával, egy olyan gyűjteménnyel, amelyet a téma hozzáértő fiatal kutatói töltenek meg friss szellemiségű, kritikus hangvételű tanulmányokkal. Célunk nem több mint a szabályozás anomáliáinak tudományos igényű vizsgálata, mely alapjául szolgál a diagnózis felállításának, és figyelemmel van a terápiás kezelésekre, azaz a továbbfejlesztés lehetőségeinek bemutatására.

A témaválasztás széles körű horizontja lényegében átfogja az eljárási törvény egész szabályozási tárgykörét. Ennek megfelelően írásokat olvashatunk a választási szervek és a nemzetközi megfigyelők státusáról, működéséről, valamint a választási rendszerünk továbbra is neuralgikus pontját képező jelöltállítás és kampányfinanszírozás vitatott elemeiről. Képet kapunk a választási kampányról és annak frekvenciált kérdéseiről, illetőleg a szavazás hazánkban újszerű módozatának számító leveles voksolás kialakított rendjéről. Zárásképpen pedig az elektronikus szavazás témáján keresztül bepillantást nyerhetünk az e-demokrácia kiterjesztésének problematikájába is.

A tanulmánykötet tematikus tartalmú alkotmányjogi szakkönyvnek, egyúttal gyakorlati kézikönyvnek készült. A szerzők munkájukban nem csupán a normákat elemzik, de feldolgozzák a választási jogalkalmazás szerveinek (választási bizottságok, bíróságok, Alkotmánybíróság) élő joggyakorlatát, továbbá tekintettel vannak nemzetközileg ismertebb választási jogesetekre is. Ajánlom e gyűjteményt mindazoknak, akik az átalakult választási rendszer mélyebb összefüggései iránt érdeklődnek, és elkötelezettek a választási mechanizmus szakmai alapú tökéletesítése mellett.

Budapest, 2015. február

Cserny Ákos
a Választási Rendszerek Kutatóműhely vezetője

Szervek és megfigyelők

Cservák Csaba

egyetemi docens

KGRE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

NKE Molnár Tamás Kutatóközpont

A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra

1. A választási bizottságok (elsősorban a Nemzeti Választási Bizottság) státusa

A korábbi jogszabályok alapján a választási bizottságok közjogi rendszerünk kakukktójásainak számítottak, mind státusukat, mind infrastruktúrájukat tekintve. Az első szabad választást megelőzően az 1989. évi XXXIV. törvény, tehát a választási rendszert meghatározó jogszabály rendezte az eljárásjogi kérdéseket, ekképp a választási szervek jogállását is (26–35. §). Majd pedig külön eljárási törvény (a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, a továbbiakban: régi Ve.) foglalta magában a kérdéskört, lényegében változatlan sommás tartalommal (21–34. §). Nagy várakozás előzte meg az új választási eljárásról szóló törvény előkészítését, mindazonáltal e fenti kérdés kevésbé került az érdeklődés homlokterébe. Természetesen a téma szakavatottjai reménykedve kísérték figyelemmel a kérdéskör rendezését. A 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) végül nagyon feszült politikai légkörben született meg. Nézzük, miképpen sikerült általa orvosolni a választási szervek problematikáját.

A törvény továbbra is „az értől az óceánig” elv szellemében szabályoz, vagyis szinte egy kalap alatt, közös paragrafusokban rendezi a választási szervek jogállását, a szavazatszámoló bizottságtól az országos szintig.¹

A törvény értelmében 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 törvényes rendjének helyreállítása.

Választási bizottságok:

- Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB),
- területi választási bizottság,

¹ A továbbiakban a választási bizottságokra vonatkozó általános szabályokat elemezzük, külön kiemelve, ha kifejezetten az NVB-ről van szó.

- országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- helyi választási bizottság,
- szavazatszámoló bizottság.

Az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság feladat- és hatáskörét a helyi választási bizottság gyakorolja.

Az NVB legalább hét, a szavazatszámoló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább öt, a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a több szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább három tagból áll (Ve. 14. §).

A választási bizottságok a választópolgárok független szervei, amelyek a választások törvényes rendjét felügyelik. Ennek logikája alapján a választási bizottságok jogszerűségi döntéseket hoznak (illetve kellene hozniuk), jogszabályok alapján ítélik meg a választási eljárások törvényességét. A választási eljárásról szóló törvény alapján csupán alapelvre is hivatkozhatnak határozataikban, például a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvére.

A választási bizottságok rendkívül sajátos, vegyes testületek, választott és megbízott tagokkal.² A Ve. tehát teljességgel fenntartja a korábbi rekrutálási rendszert.³

A választási bizottság választott tagja és az NVB megbízott tagja az lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat.⁴

² A szakzsargonban a „megbízott tagra” szinonimaként használt „delegált tag” kifejezés fogalmilag jobban magában hordozza a pártkötődés érzületét.

³ Magam – talán meglepő módon – nem tartottam volna fenn a kétféle tagság rendszerét. A kétharmados kormánytöbbség idején azonban rossz üzenete lett volna a csupán (kormánytöbbségű) parlament által megválasztott testületnek. A testület kvázi bírói jellegéhez híven azt a finomítást tenném, hogy a megbízott tagokat – a pártok javaslatai alapján – a köztársasági elnök nevezné ki. (És esetleg a cseh és szlovák alkotmánybíró-jelöléshez hasonlóan kétszeresen több jelölt közül.)

⁴ A törvény negatív feltételeket is ismer (Ve. 18. §). A választási bizottságnak nem lehet tagja: a) a köztársasági elnök; b) a háznap; c) képviselő; d) alpolgármester; e) jegyző; f) másik választási bizottság vagy választási iroda tagja; g) a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, valamint h) jelölt.

Nem lehet a választási bizottság választott tagja továbbá: a) párt tagja; b) a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja; c) a választókerületben induló jelölt hozzátartozója; d) a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy a közalkalmazott kivételével, állami vezető.

A törvény tehát e tekintetben is disztigvál a megbízott és választott tagok között, mindazonáltal a megbízott tagok összeférhetetlenségi szabályai is eléggé szigorúnak tekinthetők.

Az NVB választott tagja az előbbi feltételnek való megfelelésen túl jogi diplomával is rendelkezik. A választási bizottság megbízott tagjával szemben támasztott követelmény, hogy az adott választáson jelöltként indulhat. Az NVB választott tagjaival szemben sem túl szigorú elvárás a jogi diploma megléte, mert ugyan országosan is rendkívül kevés a választási szakértő, de a szakmaiság záloga az lehetne, ha a tisztség elnyerését pár éves kiemelkedő választójogi (de minimum alapjogi) tapasztalathoz kötnénk.

A választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei azonosak, kivéve a nemzetiségi delegáltakét.⁵

A választási bizottság választott tagjait tiszteletdíj illeti meg (Ve. 19. §). A törvény tehát negatív helyett pozitív megközelítést alkalmaz. A régi Ve. kategorikusan kimondta, hogy a megbízott tagoknak nem jár tiszteletdíj. Ennek ügyében hosszas alkotmánybírósági eljárás folyt. A beadvány az összes megbízott választási bizottsági tag tekintetében súlyosnak tartotta a diszkriminációt, de különösképp az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) vonatkozásában⁶ ítélte alkotmányellenesnek. Az új norma a contrario megközelítésben ugyanazt jelenti, de összességében nem zárja ki minden értelmezés szerint, hogy – bár alanyi joguk nincs rá – a megbízott tagok munkája díjazással honorálható.

Az NVB választott tagjai tiszteletdíjának havi összege a közszolgálati tisztviselői illetményalap tízszerese, az NVB elnökének tizenötszöröse. Ez az összeg a többi közjogi tisztségviselőéhez viszonyítva még mindig csekélynek tűnik. Kiváltképp autentikus az összehasonlítás a többi testületi jellegű, parlament által választott szerv tagjainak honoráriumához mérve. Ez különösen az

⁵ Lásd a Ve. 41. § (3) bekezdésében és a 45. § (3) bekezdésében foglaltakat.

⁶ A megkülönböztetés azért volt különösképp az OVB tekintetében alkotmányellenes, mert az említett testületnek voltak csupán egy négyéves parlamenti ciklusra delegált tagjai. Az OVB delegált tagjainak megkülönböztetése legfőképp azért indokolatlan, mert megbízatásuk nem célhoz kötött (nem egy pártokat érintő választásra, egy pártnak fontos népszavazásra stb.), hanem általános érvényű; pártok számára sokszor nem is releváns tevékenységük (kisebbségi választások, civil szervezetek népi kezdeményezései) államérdekű-közhatalmi jellegű.

A díjazás tekintetében fennálló különbségtétel az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének is ellentmondott, amely szerint az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, azonos bérhez van joga. Ez a tilalom pedig nem értelmezhető kizárólag a Munka Törvénykönyve szerinti jogviszonyra. A diszkrimináció különösen abban a megvilágításban sérelmes, hogy a tiszteletdíj akkor is jár a választott tagoknak, ha nem vesznek részt az ülésen, a delegáltaknak pedig akkor sem, ha a választottak helyett ők biztosítják a határozatképességet.

A tisztség keletkezése szerinti diszkrimináció indokolatlan. A választott és delegált tagok ugyanis egységes, „homogén” összehasonlítási csoportot képeznek. A delegáltak is esküt tesznek a jogszabályok betartására és betartatására, munkájuk során nem politikai döntéseket hoznak. A választási bizottság tagjai jogalkalmazó és jogértelmező tevékenységet folytatnak, nincs diszkrecionális, mérlegelési jogkörük.

NVB fontosságát tekintve eklatáns, e szerv döntése nélkül ugyanis nem alakulhat meg a népszuverenitást megtestesítő parlament. Közjogi rendszerünk további sajátos vonása, hogy a törvény az NVB tagjainak tiszteletdíját nem a miniszteri vagy államtitkári javadalmazáshoz méri.⁷

Egy rendkívül jelentős vita végére tett némileg pontot az időközben beiktatott 19. § (4) bekezdés. Ennek értelmében az NVB megbízott tagjai az eskü- vagy fogadalomtételtől kezdődően a megbízatásuk ideje alatt, legfeljebb azonban az általános választás napját megelőző ötvenedik naptól az általános választás napját követő huszadik napig, az NVB választott tagjait megillető havi tiszteletdíjjal megegyező mértékű tiszteletdíjra, illetve annak időarányos részére jogosultak. Ez az egyértelmű előrelépés ténye mellett felveti annak kérdését, hogy a frakciókkal rendelkező pártok által jelölt tagok a ciklus közben vajon miért nem részesülnek tiszteletdíjban?

Az NVB választott tagjai a miniszter rendeletében meghatározott, indokolt és igazolt – a bizottság működése kapcsán felmerülő – költségeik megtérítésére jogosultak. Ez a rendelkezés formailag kissé aggályos, mert a miniszter (ti. a regnáló végrehajtó hatalom) mérlegelésétől teszi függővé egy független testület anyagi kérdéseit, noha csak csekély mértékben. Ehelyütt említendő meg, hogy – mivel munkájuk, és így annak járulékos költségei is megegyezők – a költségtérítésben a tiszteletdíjnál is kevésbé indokolt a választott és delegált tagok különböző⁸ kezelése.⁹

További anyagi garanciális szabály, hogy a szavazatszámoló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a

⁷ Például a Médianács elnöke a miniszteri illetmény 60%-ának megfelelő mértékű tiszteletdíjban részesül, illetve költségtérítésre jogosult. A Médianács tagja az államtitkári illetmény 75%-ának megfelelő mértékű tiszteletdíjban részesül, illetve költségtérítésre jogosult. A Független Rendészeti Panasztestület elnöke az államtitkári illetmény 80%-a, tagja annak 55%-a szerinti tiszteletdíjra jogosult. A Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnökének államtitkári, tagjának helyettes államtitkári tiszteletdíj jár.

⁸ Érvrendszerem erősítése végett hivatkozom egy másik, nagyon hasonló alkotmánybírósaági ügyre (322/H/2001. AB határozat). Ehelyütt az Alkotmánybíróság kiemelte, még az is diszkriminatív, ha az önkormányzati bizottságok külső (nem képviselő) tagjainak tiszteletdíja alacsonyabb mértékű, mint ugyanazon bizottság képviselő tagjainak pótléka. (Tehát még az is hátrányos megkülönböztetés, ha kicsit alacsonyabb a tiszteletdíjuk, nemhogy az, ha egyáltalán nincs!)

Természetesen immár csekély jelentőségű érv a régi AB határozat, bár szakmailag elfogadhatatlan módon az AB az említett ügyben még a „rég rendszerben” sem vette figyelembe saját következtetés régi gyakorlatát.

⁹ A hivatkozott alkotmánybírósaági beadvány e problémát is támadta. Az Alkotmánybíróság nyolc év után végül nem érdemi, hanem egy formainak tekinthető végzéssel zárta le az ügyet (IV/2722-1/2012.), korábbi gyakorlatának ellentmondva, de ez már más lapra tartozik.

munkáltató fizet. A munkáltatóra való hárítás a törvény új eleme, mindazonáltal e társadalmi munka fontosságára tekintettel védhető álláspont.¹⁰

Az NVB hét tagját és három póttagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés – az előző NVB választott tagjai megbízatásának lejártát megelőző kilencven napon belül – választja kilenc évre. Dicséretes, hogy a tisztségviselők jelölésének jogköre a belügyminisztertől a protokollárisan méltóbb és függetlenebbnek tekinthető államfőhöz került.

Az NVB tagjának és póttagjának megválasztásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Ha az első szavazás eredménytelen, második szavazást kell tartani. A második kör eredménytelensége esetén, az NVB tagjainak és póttagjainak megválasztásához, a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges. A második és további szavazásra a köztársasági elnök új jelölteket javasolhat (Ve. 20. §).

A területi választási bizottság három tagját és legalább két póttagot a fővárosi, megyei közgyűlés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre a területi választási iroda vezetője tesz indítványt.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság három tagját és legalább két póttagot az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője tesz indítványt (Ve. 22. §).

A helyi választási bizottság három – az egy szavazókörral rendelkező településen öt – tagját és legalább két póttagot a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt.

A szavazatszámláló bizottság három tagját és a szükséges számú póttagjait a települési önkormányzat képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti huszadik napon választja meg; személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt. A szavazatszámláló bizottság tagjait és a póttagokat települési

¹⁰ A régi Ve. 21. § (4) bekezdése kimondta, hogy a választási bizottságok (tehát nem csupán a szavazatszámláló bizottság!) tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket. Ez a szabályozás kvázi költségtérítés funkciót töltött be. Csakhogy az egész koncepció átgondolatlansága is látszik ebből: a választási bizottságok státusát a szavazatszámláló bizottságok testére szabták! Az egész infrastruktúra, költségvetés (mármint ezek nem-léte) arra utal, hogy a jogalkotó abból indult ki: a bizottságoknak csak a választás napján van feladatuk.

szinten kell megválasztani. Az egy szavazókörral rendelkező településen nem kell szavazatszámláló bizottságot felállítani.

A választási bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásáról egy szavazással dönt az Országgyűlés, a közgyűlés, illetve a képviselő-testület. Ha a választási bizottság tagjainak megválasztására határidőn belül nem kerül sor, akkor

- a szavazatszámláló bizottság tagjait a helyi választási iroda vezetőjének indítványára az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- a helyi választási bizottság tagjait a helyi választási iroda vezetőjének indítványára a területi választási bizottság,
- az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság tagjait az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjének, a területi választási bizottság tagjait a területi választási iroda vezetőjének indítványára az NVB haladéktalanul megbízza.

Az NVB további egy-egy tagját azok a pártok bízzák meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak. E bekezdés alapján nincs lehetőség bizottsági tag megbízására az országgyűlési képviselők általános választása kitűzésének napja és az Országgyűlés alakuló ülésének napja között. Az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően az NVB további egy-egy tagját az országos listát állító jelölő szervezetek bízzák meg. Az Európai Parlament tagjai választásának kitűzését követően a bizottság további egy-egy tagját a listát állító jelölő szervezetek bízzák meg (Ve. 27. §).

A területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a helyi választási bizottság további egy-egy tagját a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízzák meg.

A szavazatszámláló bizottságba, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottságba a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek két-két tagot bízhatnak meg. A közös jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek együttesen jogosultak a delegálásra. (A választási bizottság megbízott tagját a választási bizottság elnökénél, a szavazatszámláló bizottság megbízott tagját a helyi választási iroda vezetőjénél kell bejelenteni.) A megbízott tag választójogát a választási iroda ellenőrzi. Ha a megbízás nem felel meg a törvényben foglalt feltételeknek, a választási bizottság elnöke a választási bizottság elé terjeszti az ügyet.

A választási bizottság a bejelentéstől számított három napon belül határozattal dönt a megbízás elfogadásáról vagy visszautasításáról (Ve. 32. §).¹¹

¹¹ Ez fontos garanciális szabály, mert korábban semminemű kontroll nem volt a tekintetben, hogy jogi értelemben megfelelő személyt delegáltak-e. Bár a szokásjognak megfelelően ebben a kérdésben a bizottság határozattal döntött, de ez nem volt mindig konzekvens gyakorlat.

A szavazatszámoló bizottság megbízott tagja esetében a helyi választási iroda vezetője határozattal visszautasítja a megbízást, ha az nem felel meg a törvényben foglalt feltételeknek. Az NVB

- választott tagjának megbízatása az NVB alakuló ülésétől számított kilenc év lejártáig,
- frakciók által delegált tagjának megbízatása az országgyűlési képviselők következő általános választása kitűzésének napjáig, de legfeljebb a képviselőcsoport megszűnéséig,
- országos listát állított párt által delegált tagjának megbízatása az Országgyűlés alakuló ülésének napjáig,
- az EP-választáson listát állító szervezetek által megbízott tagjának mandátuma a végleges eredmény jogerőssé válásáig tart.

Amennyiben az Országgyűlés az NVB tagjait nem választja meg kötelező határidőig, úgy az előző bizottság választott tagjainak megbízatása az új NVB alakuló ülésének időpontjáig meghosszabbodik. A folyamatos működést garantáló szabály hasonló, mint a legfőbb ügyészre vonatkozó, illetőleg mint a korábban az alkotmánybírákra irányadó norma.¹²

A területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, a helyi választási bizottság és a szavazatszámoló bizottság

- választott tagjának megbízatása a következő általános választásra megválasztott választási bizottság alakuló üléséig,
- megbízott tagjának megbízatása a választás végleges eredményének jogerőssé válásáig tart.

A választási bizottság tagjának megbízatása megszűnik továbbá

- ha a megbízatás feltételei megszűntek,
- összeférhetetlenség esetén,
- lemondással,
- ha a megbízott tag megbízatását a megbízó visszavonja,
- ha a megbízott tagot megbízó független jelölt vagy a jelölő szervezet által állított, a megbízásra jogosító jelölt vagy lista kiesik,
- a tag halálával.

A választási bizottsági tag megbízatásának megszűnését a választási bizottság határozattal állapítja meg. Kiemelendő, hogy a megbízatás visszavonásának elvi lehetőségét a korábbi törvény formailag mindkét tagtípus esetében megengedte. Továbbra is tisztázandó kérdés, hogy a megbízatás visszavonása¹³

¹² Utóbbi időközben megszüntették.

¹³ Megjegyzendő, hogy „az első Ve.” (az 1989. évi XXXIV. tv. hatályon kívül helyezett eljárási része) a megbízatás visszavonása mellett megkülönböztette a „felmentést” mint tisztségmegszüntető okot. (Akkor mi a felmentés, ha a visszavonást leváltásként értelmezzük?)

korlátlan visszahívási lehetőségnek minősül-e.¹⁴ Az indítványról a választási bizottság három napon belül dönt. A döntéshozatalban az érintett tag nem vehet részt, az érintett tagot a határozatképesség szempontjából nem kell figyelembe venni. A választási bizottság tagja és póttagja a megválasztását vagy megbízását követő öt napon belül, a szavazatszámláló bizottság tagja és póttagja legkésőbb a szavazást megelőző második napon esküt vagy fogadalmat tesz.

Az NVB választott tagja és póttagja az Országgyűlés előtt, megbízott tagja az Országgyűlés elnöke előtt, a területi választási bizottság tagja és póttagja a főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke előtt, a szavazatszámláló bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a helyi választási bizottság tagja és póttagja a polgármester előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel tesz esküt vagy fogadalmat. A választási bizottság tagja az eskü- vagy fogadalomtételt követően gyakorolhatja jogait.

A választási bizottság az alakuló ülésén a választott tagok közül megválasztja elnökét és annak helyettesét. Az elnök és az elnökhelyettes személyére a bizottság tagjai tehetnek javaslatot (Ve. 39. §). A törvény alapján kérdésként vetődnek fel a következők: mennyi időre szól az elnök mandátuma? A tagsági ciklus egészére? Leváltható a tagok által? Később is csupán a választott tagok közül lehet elnököt választani?

Az ülések időpontjának meghatározása az elnök autonóm joga. (Ez kampányidőszakban, a háromnapos határidők miatt nem annyira, egyéb esetekben viszont annál inkább meghatározó jogkör.) Össze kell hívni az ülést, amennyiben azt a tagok egyharmada kérvényezi. Az NVB ügyrendjében lévő bölcs szabály lehetőséget biztosít az elnöknek arra, hogy – a titkárság segítségével – előzetesen mérlegelje egy-egy beadvány kapcsán, hogy szükségszerű-e összehívni a testületi ülést, vagy például egy levél pusztán elnöki hatáskörben megválaszolható.¹⁵

A választási bizottság ülése nyilvános. Ez – a régi gyakorlattal ellentétben – nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a határozatok szövegtervének készítése is nyilvános. Az elnök rendfenntartó intézkedése mindenkre kötelező.

¹⁴ Alkotmányos vezérelv, hogy párt közvetlenül nem irányíthat állami szervet, nem gyakorolhat államhatalmat. A tág értelmezés szerint ad absurdum a választás közben egy konkrét eljárás alatt is egy pártelnöki levéllel le lehetne váltani a tagokat és újat jelölni helyettük. Érdekes adalék a megbízott tagok „pártkatonaként” való elkönyvelésével szemben, hogy az NVB ügyrendjének 8. §-a értelmében a személyében érintett tag kizárható a döntéshozatalból. Amennyiben tehát vélelmezzük az NVB tagjainak pártfüggetlenségét, akkor minden, az őket delegáló párt beadványa tekintetében fennáll(na) ez az érintettség.

¹⁵ NVB ügyrend 4. §. http://www.valasztas.hu/hu/download/42/NVB_ugyrend.pdf (Letöltés dátuma: 2014. november 8.)

A választási bizottság üléséről – a szavazatszámláló bizottság kivételével – jegyzőkönyv készül. A jegyzőkönyv tartalmazza az ülés időpontjának és helyszínének megjelölését, a jelen lévő tagok nevét, a választási bizottság döntését, valamint a kisebbségi véleményt. A választási bizottság határozatképes, ha az esküt vagy fogadalmat tett tagok több mint fele jelen van.

A szavazatszámláló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a szavazatszámláló bizottság hatáskörét gyakorló helyi választási bizottság határozatképes, ha legalább három tag jelen van. Az NVB-nek az országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagját csak a nemzetiségeket érintő ügyekben kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából.

Az NVB eljárása részletes szabályait – az alakuló ülését követő harminc napon belül – ügyrendben állapítja meg, amelyet a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni. Az ügyrend kissé szigorú, de a realitások ismeretében a hatékonyság szempontjából rendkívül szimpatikus rendelkezése, hogy az ülésen zajló vitához az NVB tagjai az első körben kettő, a második körben egy percben szólhatnak hozzá.¹⁶

2. Döntéshozatal és jogorvoslatok

A választási bizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján tisztázza a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. Eljárásában minden olyan bizonyíték – különösen: a nyilatkozat, az irat, a tanúvallomás és a tárgyi bizonyíték – felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére.

A választási bizottság a kérelmező részére – kérésére – biztosíthatja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is – ha jelen van – lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt. Ez utóbbi rendkívül fontos garanciális szabálya a kontradiktórius eljárásnak, jóllehet a gyakorlatban nem minden esetben egyértelmű, hogy ki tekinthető ellenérdekű félnek.

A választási bizottság vagy a választási iroda által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A választási bizottság a bizonyítékokat egyenként és összességében értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint megállapítja a tényállást.

A választási bizottság a tudomására jutott törvénysértés esetén – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel – kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását.

A választási bizottság döntéséhez a jelen lévő tagok több mint felének azonos tartalmú szavazata szükséges. Szavazni igennel vagy nemmel lehet. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Az NVB országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagja csak a nemzetiségeket érintő ügyek-

¹⁶ NVB ügyrend 7. § (4) bek.

ben rendelkezik szavazati joggal, egyéb ügyekben tanácskozási joggal vehet részt a bizottság ülésén.

A választási bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem fellebbeztek és a fellebbezési határidő letelt (Ve. 47. §).

A választási bizottság másodfokú, valamint az NVB elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat¹⁷ iránti kérelmet és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő letelt.¹⁸

A határozatot a választási bizottság megbízott tagjának kérésére ingyenesen át kell adni.¹⁹ A választási bizottság a határozatát – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.

Ha a határozatban név-, szám- vagy más elírás van, a hibát a választási bizottság, illetve felhatalmazása alapján a választási bizottság elnöke kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye. A kijavítást közölni kell azzal, akivel az eredeti határozatot közzétették, továbbá nyilvánosságra kell hozni.

Az NVB a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében iránymutatást adhat ki a választási szervek számára (Ve. 51. §). Az iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján kell közzétenni. A korábbi állásfoglalással szemben tehát az új jogértelmezési aktus egyértelműen csupán ajánlásnak tekinthető. Az állásfoglalás tekintetében megoszlottak a vélemények.²⁰ Ehhez képest ez kissé visszaesés,

¹⁷ Magam úgy szoktam fogalmazni: a választási jogorvoslat „1 + 1” fokú, vagyis a választási bizottság döntésével szemben először az eggyel magasabb szintű választási bizottsághoz, majd a bírósághoz lehet fordulni. Kivétel ez alól a már elsőfokon is az NVB-hez tartozó ügyek kategóriája. Az NVB határozatával szemben mindig a Kúria a jogorvoslati fórum.

¹⁸ Meg kell említenünk, hogy léteznek olyan speciális (a névjegyzékkel kapcsolatos) ügyek, amelyek esetében az elsőfokú jogorvoslati fórum nem valamely választási bizottság, hanem a helyi választási iroda vezetője, vagyis a jegyző. Az ő döntésével szemben a járásbíróshoz lehet fordulni. Lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, HVG-ORAC, Budapest, 2014, 291.

¹⁹ Ebből az a jogalkotói álláspont világlik ki, hogy a megbízott tag kvázi a párt kapcsolattartója, tehát nem teljesen független. Nyilván ennek olvasata eltérő egy szavazatszámláló bizottság és a Nemzeti Választási Iroda szintjén. Szintén erre utal – a korábbiaknál jobban – a Ve. 202. § (4) bekezdése, amely szerint a jegyzőkönyvek egy-egy példányát a megbízott tagoknak kell átadni. (A korábbi Ve. helyütt megkülönböztettképpen a jelölő szervezetek képviselőit említette, elkülönítve azokat a megbízott bizottsági tagoktól.)

²⁰ Találkoztam olyan szakmai tézissel is, miszerint az OVB állásfoglalás nem is kötelező, csak iránymutató. Erre viszont nem létezett semminemű jogszabályi utalás. Álláspontom szerint fogalmilag kizárt, hogy egy jogszabály fölhatalmaz saját értelmezésére egy szervet, de az az értelmezés ne lenne kötelező. Argumentum a contrario: ha a jogszabály nem tartaná kötelezőnek az állásfoglalást, akkor nem mondaná ki, hogy ellene nincs helye jogorvoslatnak. A nem kötelező aktusokkal szemben ugyanis eleve fel sem merülhet a jogorvoslat kérdése. Szakmai nézetem szerint az OVB állásfoglalása lényegében nem más, mint maga az értelmezett törvény.

noha a jogállamiság szempontjából nagyon fontos, hogy a jogszabály legalább egyértelműen állást foglal a (nem) kötelező mivolta tekintetében.²¹

Rendkívül öröndetes, hogy – a szakma részbeni ösztönzéseképpen – a választási bizottságok végre érdemi, fajsúlyos szankciókat alkalmazhatnak.

A Ve. 218. § (2) bekezdése értelmében, amennyiben a választási bizottság a kifogásnak²² helyt ad

- megállapítja a jogszabálysértés tényét,
- a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,
- a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti,
- bizonyos esetkörben bírságot is kiszabhat.

A választási bizottság az eset összes körülményét – így különösen a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét – figyelembe véve hoz döntést arról, hogy indokolt-e a bírság kiszabása. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt-e. A bírság legmagasabb összege természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse. A bírság – ha azt a kötelezett az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül nem fizette meg – adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) megkeresésére az állami adóhatóság szed be (Ve. 219. §).

Az is kiemelendő, hogy van mód a választási eljárás adott (a jogorvoslattal érintett) szakaszát megismételtetni, de a bizottság kezében lévő igazi fegyver az eljárás egészének lefolytatása.²³

A döntés-előkészítést – a korábbi gyakorlattal megegyezően – az NVB ügyrendje szerint²⁴ is az NVI – esetleg valamelyik önként vállalkozó tagja – végzi.²⁵

²¹ Magam a következő kompromisszumos megoldást javasoltam: az állásfoglalás a választási szervekre nézve kötelező. Az állásfoglalással szemben a jogértelmezés alaptörvény-ellenessége címén három napon belül az Alkotmánybíróságnál lehet fellebbezni.

²² Ezen szankciók irányadók a további jogorvoslatoknál, illetőleg a bírósági felülvizsgálatnál is.

²³ A gyakorlatban általában a szavazást ismételtetik meg, amely kétségtelenül az eljárás leglényegibb része. Mindazonáltal a törvény szerint lehetőség van akár a kampányszakasz megismétlésére is.

²⁴ NVB ügyrend 5. § (4) bek.

²⁵ Tegyük hozzá, a „független testületek” függetlenségének fokát elemezve, ez eléggé aggályosnak tűnik. Egyesek szerint még az alkotmánybírósági rendszer is kárhoztatható, ahol a (tanácsadókat foglalkoztató) előadó alkotmánybíró személyének kiválasztása sem automatizmusra épül. Lásd POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*, Kairosz, Budapest, 2014, 26–29. (Például egyes alkotmánybíróságoknál és hazánkban a Független Rendészeti Panasztestületnél szignálási automatizmus érvényesül.)

Szakmailag kétségtelenül indokolt lett volna – az adott közéleti légkörben viszont könnyen a bizonytalanságot erősíthetné – valamiféle újrafelvételi vagy perújítási lehetőség bevezetése, amelynek elbírálásában az NVB-é lehetne a kulcsszerep.²⁶

A Ve. – a régi Ve.-hez hasonlóan – a háromnapos eljárási határidőket (amelyek eleve szinte abszurdan rövidek) jogvesztőnek tekinti. Ezen szabály generális jellege jelentős elméleti veszélyeket rejt magában, amely az alábbi gondolatmenettel igazolható. Egy szoros verseny esetén a szavazás napján ad absurdum emberrablással akadályoznak meg választópolgárokat a voksolásban, a bűncselekménynek – még ha azt a büntetőbíróság az elkövetők többéves szabadságvesztésre ítéelésével kellő súllyal szankcionálja is – nem lehet visszaható hatálya az eredményre nézve. Akkor sem, ha az egyik párt győzelme kétségtelenül bűncselekménynek tulajdonítható. Bármennyire is groteszk ez a példa, de rámutat a jogvesztő határidők tarthatatlanságára. (Ha az emberrablás helyett enyhébb súlyú bűncselekményeket helyettesítünk a példánkba, akkor sajnos már életszerűbbnek tűnik az eset, amely a választás teljes demokratizmusának komoly csorbulásához vezethet. És ehelyütt a fokozott óvatosságot a már sokszor említett jogtudat és a jogi kultúra hiányosságai, illetve történelmünk rossz emléké öröksége indokolja.)

A szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye.

A választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen

- a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára vagy

²⁶ Elméleti síkon az alábbi normaszöveg fogalmazódott meg:

§ Amennyiben a bíróság a választással kapcsolatban bűncselekmény elkövetését állapítja meg, és a bűncselekmény a választás eredményét érdemben befolyásolta, az NVB határozatával megnyitja a jogorvoslati utat. A Ve. szerinti határidők a bírósági ítélet jogerőssé válásával kezdődnek. (Az ítélet jogerőssé válásától számított három napon belül lehet az NVB-hez fordulni. Az NVB határozatától számított három napon belül lehet az ügy érdemében az ügy elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz beadványt intézni.)

§ Amennyiben egy választópolgárnak olyan tény jut tudomására, amely kétséget kizáróan a választás eredményét érdemben befolyásolta, az esemény megtörténtét követő hetedik napig is benyújthatja beadványát az illetékes választási bizottsághoz, ha igazolja, hogy a törvénysértés önhibáján kívül késve jutott tudomására. Erre akkor is van lehetőség, ha a szóban forgó törvénysértést más tények ismeretében már elbírálta a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottság.

§ Amennyiben egy választópolgár törvénysértés tényét jelenti be az illetékes választási bizottsághoz, megjelöli a bizonyítékokat, de a bizonyítékok beszerzése rajta kívül álló okok miatt nem lehetséges, azok csatolására három napos póthatáridőt kérhet.

A fenti §-ok esetében a választási bizottság először mindig a megengedhetőségről döntene.

- a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozva lehet fellebbezést benyújtani.²⁷

Amennyiben az első esetben benyújtott fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, úgy a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni. Ebben az esetben a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hat napra nő (Ve. 241. §),²⁸ és a választási bizottság vagy a bíróság igénybe veheti a választási irodák tagjainak közreműködését.²⁹

A Ve. egészen speciális médiajogi hatásköröket is telepít az NVB-hez. A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével – az e törvény rendelkezéseinek megsértésével – kapcsolatos kifogást az NVB bírálja el. Körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást az országgyűlési képviselők választásán és az Európai Parlament tagjainak választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes területi választási bizottság bírálja el.

A kifogásban a kérelmező megjelöli, lehetőség szerint csatolja a törvénysértés bizonyítékául szolgáló műsorszámot vagy médiatartalmat. A megjelölt műsorszámot az illetékes választási bizottság – amennyiben szükséges és a kérelmező nem csatolta – hivatalból szerzi be.

²⁷ Megjegyzendő, hogy a régi Ve. rendszerében lényegében a kifogást hívták panasznak, és a fellebbezést kifogásnak, ami a témában nem annyira járatos személyeknek némi zavart okozhat. A bírósági felülvizsgálatot a jogorvoslat elvezéssel illették, ami az összes említettnek gyűjtőneveként is funkcionált. Lásd például KARA Pál: *A választási eljárás egyes kérdései = A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, szerk. SZOBOSZLAI György, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, 240.

²⁸ E sorok írójának hosszas szakmai küzdelme volt, hogy az eredménnyel szembeni jogorvoslat határideje a korábbi abszurd helyzettel szemben növekedjen. A fent említett hatnapos meghosszabbítás előrelépésnek tekinthető.

²⁹ Szintén személyes öröm, hogy a Ve. alapelvei közül kikerült a „gyorsaság” követelménye, amely álláspontom szerint nem konkurálhat a többi létfontosságú elvvel. Bár egyes álláspontok szerint ezen elv a tételesjogi szabályok tekintetében csak a szavazókörök szintjén teljesült, az OVB tekintetében (az eredmény megállapítása vonatkozásában) nem. Lásd PUSKÁS Imre: *A választási eljárás garanciái = Választástudományi tanulmányok*, szerk. DEZSŐ Márta, KUKORELLI István, Országos Választási Iroda, Budapest, 1998, 198.

Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, jogkövetkezményként kötelezi a médiatartalom-szolgáltatót, hogy határozata rendelkező részét

- napilap és internetes sajtótermék, valamint lekérhető médiaszolgáltatás esetében a határozat közlésétől számított három napon belül, a jogsértő közléshez hasonló módon,
- más időszaki lap esetében a legközelebbi számban, a jogsértő közléshez hasonló módon,
- lineáris médiaszolgáltatás esetében a határozat közlésétől számított három napon belül, a jogsértő közléssel azonos napszakban és ahhoz hasonló módon tegye közzé.

A választási bizottság bírságot is kiszabhat. Annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményét – így különösen a jogsértéssel érintett médiaszolgáltató fajtáját, vételkörzetét, a jogsértéssel érintett sajtótermék jellemzőit, a jogsértés súlyát és annak ismétlődő jellegét – veszi figyelembe. A bírság összegének megállapításakor súlyosbító körülménynek számít a jogsértés nyilvánvaló szándékossága. A bírság legmagasabb összege a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötvenszerese (Ve. 151–152. §).

Az is külön vizsgálat tárgya lehet, hogy az NVB függetlensége – mivel kampányidőszakban a médiával kapcsolatos jogsértéseket is elbírálja – megfelel-e a Médiahatóság státusának.³⁰

A korábbi jogszabályok alapján nem volt egyértelmű, hogy megtámadható-e a választási határozatok alkotmányjogi panasszal. A szűkre szabott alkotmányjogi panasz szabályozása elvileg általános jelleggel volt irányadó a választási határozatokra is, de a gyakorlatban esélye sem volt az eredményességre. A Ve. egy külön specializált, gyorsított alkotmányjogi panasz lehetőséget vezet be. A 233. § értelmében a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. (Természetesen a jogerő kérdése miatt az

³⁰ Álláspontom szerint a Médiatanács a szigorúbb alkalmassági feltételek, az összetettebben szabályozott jelölési folyamat, a magasabb tiszteletdíj, valamint az újráválaszthatóság tilalma mellett még függetlenebbnek tekinthető. És – elvi síkon – szakavatottabbnak is, mert jóllehet a „választási médiajog” a választási és a médiajog metszetének mondható, de a Médiatanácsra vonatkozó médiajogi képzettségi feltételek szigorúbbak, mint az NVB-re irányadó választójogi szakmai kritériumok. Lásd a 2010. évi CLXXXV. törvény 123–130. §-át. (Tegyük hozzá azt is, hogy a Médiatanács eljárásának mögöttes joga a Ket., ellentétben a választási szervekkel, ahol nincs meg ez a szubszidiárius joganyag.)

alkotmánybírósági út nem a választási bizottság határozata, hanem az annak bírósági felülvizsgálata során hozott bírói döntéssel szemben vehető igénybe.)

Kérdés, hogy a fenti háromnapos megszorítás vonatkozik-e a jogszabály alaptörvény-ellenessége címen (tehát a korábbiak szerint) benyújtott alkotmányjogi panaszra is. E sorok írójának nemleges a válasza.

3. A Nemzeti Választási Iroda jogállása

A választási irodák a választások technikai lebonyolításáért, megszervezéséért felelős adminisztratív szervek. A hierarchikus szervezetrendszer csúcsán az NVI áll, amely autonóm államigazgatási szerv (Ve. 53. §),³¹ csak a törvénynek van alárendelve. Feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő.

Az NVI fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez (Ve. 54. §).

A törvény további komoly garanciális szabályokat tartalmaz. Az NVI tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők. Az iroda felhasználhatja az előző évi bevételeiből származó maradványt a következő években a feladatai teljesítésére.

Az NVI elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki a felsőfokú végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül.

Kiemelendő, hogy a jogszabály alapján rendkívül sajátos viszonyrendszer áll fenn az NVB és az NVI között, amelyben a marsallbotot az NVI kapta. Kissé a fark csóválja a kutyát, hiszen az NVB titkársági feladatait is ellátó³² NVI diszponál az összes választási bizottsági költség felett.³³ Ez természetesen nem sérti a jogállamiságot, ugyanis mindkét szerv függetlenített, kormányzat-

³¹ Ezzel például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) és az Egyenlő Bánásmód Hatóság szintjére került az NVI. Kiemelendő, hogy ezek közül egyedül a NAIH elnöke miniszteri besorolású. (Megemlítendő, hogy egy korábbi szövegterv szerint még előírás volt a jogi végzettség követelménye az NVI elnökének tekintetében, a szerv elnevezése pedig Nemzeti Választási Központ lett volna.)

³² A két szerv mintegy összeolvad. Az adminisztratív hatóság és a jogvitákat elbíráló független testület kettősenek összeolvadása kissé hasonló az Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács, illetőleg a Gazdasági Versenyhivatal és a Versenytanács rendszeréhez. (Ennek azonban logikailag talán inkább megfelelné, hogy a két szervnek egy közös vezetője legyen. A hatalommegosztás eszméjéből is fakadó hatáskörmegosztás követelménye azonban a „kétfejű” vezetéssel jobban érvényesül.)

³³ Az NVB ügyrendje is világossá teszi, hogy a testületnek külön székhelye nincs, az NVI gondoskodik a bizottság ülésének színhelyéről. (De facto azonban kijelenthetjük, hogy az Alkotmány utcában végre méltó helyet kaptak a választási szervek.)

tól eltérő mandátumidőre és (részben) az államfő által pozícióba emelt. Mégis atipikus ez a megoldás; sajátos már csak azért is, mert a kétharmados választás miatt az NVB tekinthető függetlenebbnek. Nyilván a hosszú távú gyakorlat és a pozíciót ténylegesen betöltő személyek eredményességén dől majd el, hogy mennyire lesz működőképes ez a rendszer.

Az NVI elnöke nem lehet az a személy, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, képviselő, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. A köztársasági elnök az iroda elnökét kilenc évre nevezi ki.

Az elnök a kinevezését követően a köztársasági elnök előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel esküt vagy fogadalmat tesz.

Az NVI elnöke nem lehet tagja pártnak, nem folytathat politikai tevékenységet, megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati tisztséggel és megbízatással. Más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, az oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelem alá eső, illetve a lektori és a szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. Nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja.

Az NVI elnöke nem lehet

- választási bizottság tagja,
- bármilyen Ve. szerinti jelölt,
- az országgyűlési képviselők választásán vagy az Európai Parlament tagjainak választásán induló jelölt hozzátartozója,
- jelölő szervezet tagja.

Az NVI elnöke államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult.

Az NVI közszolgálati tisztviselői és munkavállalói felett a munkáltatói jogokat az iroda elnöke gyakorolja. A törvény különös jogalkotói technikával rendezi annak problematikáját, hogy az NVI – a korábbi OVI-val ellentétben – ki lett szakítva a kormányzat központi struktúrájából. Az NVI elnöke ekképp más központi államigazgatási szerv közszolgálati tisztviselőjét és munkavállalóját – a szerv vezetőjének engedélyével – bevonhatja az NVI feladatainak elvégzésébe, részére utasítást adhat.

Az elnök jogosult legfeljebb három elnökhelyettes határozatlan időre történő kinevezésére, felettük a munkáltatói jogok gyakorlására (Ve. 62. §). (Az elnökhelyettesnek meg kell felelnie az elnök kinevezéséhez szükséges feltételeknek.) Az elnökhelyettes az elnök akadályoztatása, illetve az elnöki tisztség betöltetlensége esetén gyakorolja az elnök hatásköreit és ellátja feladatait. Az elnökhelyettes helyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult.

Az NVB ügyrendje kifejezetten kimondja, hogy a bizottság adminisztratív feladatait az NVI szervezeti egységének minősülő titkárság látja el.³⁴

A független, kvázi igazságszolgáltatási vagy ombudsmani funkciót betöltő szervek önállósági foka tekintetében álláspontom szerint az alábbi fokozatokat különböztethetjük meg.

- Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Rendkívüli jelentősége van a „változtatás nélkül” fordulatnak, mert ennek hiányában már a törvényjavaslat is jelentősen módosíthatna a testület működési feltételeivel kapcsolatos igényein, mintegy nyomásgyakorlási lehetőséget teremtve a mindenkori kormánynak. Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy az ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.
- A következő szint a külön költségvetési fejezeti mivolt, a fenti többletgaranciák nélkül. (Ti. változtatás nélkül kell előterjeszteni és nem lehet kevesebb az előző évinél.) Ilyen például a magyar ombudsman helyzete.
- Ennél valamivel csekélyebb (de még mindig dicséretes) az NVI fent említett önállósági foka.
- A következő fokozat talán a Független Rendészeti Panasztestület, amelynek elhelyezéséről az Országgyűlésnek kell gondoskodnia. A tiszteletdíj mértékéről legalább konkrétan rendelkezik a vonatkozó törvény.
- Szigorúan véve ezután következik az NVB státusa, mert a törvény külön nem is tesz említést a költségvetéséről. (Jóllehet ez relatív, mert a pártpolitikai irányítású Országgyűléshez képest függetlenített NVI dominál a költségvetése felett. A két szerv harmonikus együttműködése esetén így ez a fokozat talán eggyel előbbre is ugorhat.) A tiszteletdíj mértékét pontosan meghatározza a törvény.
- Ennél is szerényebb volt az egykori OVB szabályozottsága, mert csupán egy-két elem – így a törvény függetlennek tituláló definíciója és a (mérték nélkül) megemlített tiszteletdíj – szól a függetlensége mellett, továbbá konkrét ügyekben nem volt utasítható. A tényleges gyakorlat alapján itt már a függetlenség rendkívül súlyos fokú sérelme vetődhet fel.

Ez utóbbinál is hátrányosabb szintnél már fel sem merülhet a „független testületi” mivolt.

³⁴ NVB ügyrend 3. §

4. Nemzetközi összevetés és elméleti modellek

A választási szervek jogállása a nemzetközi jogösszehasonlításban rendkívül vegyes színeképet mutat.³⁵

Egyes modellekben a legfőbb választási bizottságot az alkotmánybíróság és a legfelsőbb bíróság jelöli ki saját tagjai közül. Lengyelország és Horvátország jogrendszere rendelkezik például ekként. Ilyen esetekben is önálló apparátussal rendelkezik a választási szerv, amely természetesen független az államigazgatástól. Lengyelországban az OVB javaslata alapján a Minisztertanács állapítja meg a választási bizottságok költségvetését és díjazását. Az OVB anyagi juttatásait az országgyűlés elnöke határozza meg. Az Országos Választási Iroda szerkezetét a bizottság javaslatára az országgyűlés elnöke által hozott rendelet szabályozza. A területi bizottságok tagjait az országos testület nevezi ki.

Az orosz Központi Választási Bizottság az eredmények megállapítása mellett a választás technikai lebonyolításáért is felel. Ennek folyományaképp a választásokban részt vevő közigazgatási szervek a bizottság hierarchikus irányítási hatáskörébe tartoznak.

Hasonló megoldást követ *Ukrajna* választási szervezetrendszere is.

Izraelben az országos választási bizottság hatásköre igen széles, a választási műsorok vonatkozásában kiterjed például a sajtóra is. Egy legendás jogesetben az „izraeli OVB” elnöke megszakította az egyik miniszterelnök-jelölt élő adásban adott nyilatkozatát.

Romániában egységes Központi Választási Iroda működik, amely gyakorlatilag a bizottság funkcióját is ellátja. Bírósági és pártdelegáltakból tevődik össze.

A *cseh* választási bizottságok szakmai munkacsoportokkal rendelkeznek, a Központi Választási Bizottság titkárságába pedig a bizottság irányítása alá tartozó köztisztviselőket osztanak be.

Szlovákiában a bizottságot a listát állító pártok két-két delegáltja alkotja.

Ritka kivétel a *kanadai* verzió, ahol a választási hivatal a kormányzat szervezetrendszerének része, amelyben egy államtitkár vezetésével köztisztviselők dolgoznak (tehát nincs külön bizottság és iroda). A hivatal minden döntése bíróság előtt megtámadható.

Az *USA-ban* a Szövetségi Választási Bizottság hatáskörébe kizárólag a választási kampány finanszírozásának kérdései (a kampánypénzek nyilvántartása és a szabálytalanságok megállapítása) tartoznak.³⁶

³⁵ Lásd CSERVÁK Csaba: *Közjogi rendszerünk mostohagyermekai: a választási bizottságok*, Jogelméleti Szemle, 2009/2.

³⁶ Lásd DEZSŐ Márta, TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Rejtjel, Budapest, 2002, 138–139.

A választási szerveknek tehát minden jogrendszerben vagy egy teljesen független, vagy egy paritásos, több oldalról egyenlően felügyelt típusa jelenik meg. Mindkét típus jogszerű működésére az aktuális kormányzattól független hivatali szervezet jelent biztosítékot, hiszen végrehajtó apparátus hiányában a döntéshozó szerv függetlensége mintegy kiüresedik.

A választási bíráskodás történetében a második világháború utáni fejlődés Nyugat-Európában mintegy erősítette az alkotmánybíróságok hatáskörét. Különösen kiemelkedő ez *Németországban*, ahol először szövetségi (1949–1951), majd többnyire tagállami szinten is kialakult a kétfokú választási bíráskodás. A megtámadott vagy kifogásolt választások (mandátumok) elbírálása az adott törvényhozó testület – így a Bundestag – hatáskörébe tartozik, ám onnan az illetékes alkotmánybírósághoz – így a Bundesverfassungsgerichthez is – lehet fordulni.³⁷ Az Alkotmánybíróság második, „vörös taláros” kamarája jár el választási ügyekben. (Nyolc tagja közül legalább háromnak korábbi ítélkező bírónak kell lennie, a többiek pedig a negyvenedik életévüket betöltött egyetemi tanárok és ügyvédek lehetnek.)³⁸

Azon államokban, ahol az alkotmánybíróságok választási bíróságként is működnek (így *Franciaországban*, *Ausztriában*), politikai jellegük jóval erőteljesebben jelenik meg.³⁹

Kiemelendő, hogy egyetlen állam választási jogorvoslati rendszere sem lehetne szolgai másolás tárgya. Ugyanis mély összefüggést mutat az adott ország választási rendszere, bírósági hierarchiája, alkotmánybírósági modellje (léte vagy nem léte, egyedi ügyekben való jogosultsága), a jog rétegeinek ottani beágyazottsága,⁴⁰ sőt, az ország pártstruktúrája és politikai kultúrájának minősége is.

A rendszerváltást előkészítő kerekasztal-tárgyalásokon a Független Jogász Fórum – a Szabad Kezdeményezések Hálózata és a Szabad Demokraták Szövetsége közreműködésével – 1989. január 22-re kidolgozta saját, 36 §-t számláló választójogi tervezetét, amelynek *Jogorvoslatok* című IV. fejezete (24–26. §) tartalmazza a választási bíráskodásra vonatkozó szabályokat. E szerint a „választási jogviták” elsőfokon a választókerületi választmányok, másodfokon pedig a választási bíróság hatáskörébe tartoznak. Az előbbieket a Hazafias Népi

³⁷ Ruszoly József nyomán.

³⁸ A Kulcsár Kálmán akadémikus, akkori igazságügy-miniszter által vezetett alkotmányozási előmunkálatok 1989-ben a választási bíráskodás hatáskörét – feltehetően éppen a német példa alapján is – a megalakítandó Alkotmánybíróságra kívánták ruházni, ám az még ugyanebben a sorsfordító esztendőben ki is került hatásköréből – még mielőtt bekerült volna.

³⁹ Kukorelli István nyomán. Lásd a fentiekről KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Századvég, Budapest, 2006, 114–127.

⁴⁰ Különös tekintettel gondolok ehelyütt a felsőbírósági joggyakorlatra, jogértelmezési módszerekre és a precedenskövetésre, illetőleg a tudomány és a bíróság szférájának esetleges összefonódására.

front hívta volna létre; az utóbbi létrehozási menetének kérdését nyitva hagyta a tervezet, összetételét viszont megadta. A 126 tagú választási bíróság tagjai sorába mind a tizenkilenc megyei bíróság 2–2, a Fővárosi Bíróság pedig 4 tagot („tanácsvezető bírát”) választott volna, a 84 esküdtet pedig a négy egyetemi állam- és jogtudományi kar – (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest: 40; József Attila Tudományegyetem, Szeged: 20; Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs: 10; Nehézipari Műszaki Egyetem, Miskolc: 9) –, valamint a Marx Károly Közgazdaság-tudományi Egyetem Jogi Tanszéke (Budapest: 5) jelölte volna ki. A kidolgozott modellben a választási bíróság megyei (fővárosi) „hatáskörrel” (illetékességgel) háromtagú – egy elnökből és két esküdtből álló – tanácsban jár el, a polgári peren kívüli eljárás szabályai szerint.

Ruszoly József rámutat, hogy e tervezet is egybekapcsolta a választási eljárás alatti – közigazgatási jogi jellegű – „jogorvoslatot” a lezárt választási eljárás, mint egész ellen emelhető – közjoginak (alkotmányjoginak) minősíthető – kifogások miatti eljárással, a szó szoros értelmében vett hagyományos választási bíráskodással. Ez máig tartó hatásában a választási bíráskodás tényleges hiányához vezetett. A professzor a hagyományos parlamentáris választási különbíráskodás történelmi hagyományának folytatása mellett tett hitet. A végül elfogadott modell egyfajta kompromisszumot jelentett, hisz sajátos jogállású – az adott szintű képviselői szerv által választott és a helyben jelöltet állító szervezet által megbízott tagokból álló – választási bizottságokat, és felettük pedig hagyományos bírósági struktúrában működő (közigazgatási kollégium) törvényességi kontrollt létesített.⁴¹ Talán a második világháborút követő népbíráskodás rossz emléke téríthette el az ellenzéket a különbírási modelltől.⁴² Az mindenestre amellet szolt volna, hogy e különös szakértelmet igénylő sajátos jogintézmény, és e specifikus alkotmányjogi kérdések eléggé távol esnek a hagyományos bíróság közigazgatási pereinek textualista szemléletmódjától.

5. Összegezés és a jövő lehetőségei

Összefoglalva a fenti normákat az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A célszerűségi döntéseket tipikusan a politikai (nép által legitimált parlament és a politikailag felelős végrehajtó hatalom) szervek hozzák. El kell választani ezektől a jogszerűségi döntéseket, amelyek tipikusan az igazságszolgáltató hatalmi funkció sajátjai.

⁴¹ Sőt, a hazai közigazgatási határozatok bírói kontrolljához képest kiemelendő, hogy a bíróságok előtt új tény, új bizonyíték is felhozható, vagyis nem csupán az „ott és akkor” született bizottsági határozatokat vizsgálják felül törvényességi alapon.

⁴² Erről részletesen RUSZOLY József: *Az elveszett intézmény (A parlamentáris választási bíráskodás a Nemzeti Kerekasztal 1989. évi tárgyalásain)*, lásd <http://epa.oszk.hu/01300/01343/00021/kerdez.html> (Letöltés dátuma: 2014. november 14.)

A választási bizottságok a választópolgárok független szervei, amelyek a választások felügyeletére hivatottak. Ennek logikája alapján a választási bizottságok jogszerűségi döntéseket hoznak (illetve kellene hozniuk), jogszabályok alapján ítélik meg a választási eljárások törvényességét. A választási eljárásról szóló törvény alapján csupán alapelvekre is hivatkozhatnak határozataikban például a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvére.

A két különböző fajta bizottsági tag léte számos kérdést vet fel. Ez azért is érdekes, mert többségbe kerülhetnek a pártok által megbízottak, ami abban az esetben nem jelentene problémát, ha a választási bizottsági tisztség betöltését komoly képzettségi kritériumhoz kötnék. (A korábbi törvény semmilyen feltételt nem szabott, az új törvény viszont előírja, hogy az NVB választott tagjainak jogász végzettséggel kell rendelkezniük.)

A korábbi törvényben egyazon paragrafus vonatkozott a megbízott és választott tagok megbízatásának megszűnésére is. Ebből vezette le a bíróság, hogy a tagok visszahívhatóak, de mivel ugyanazon rendelkezés vonatkozott az összes tagra, ez ugyanúgy irányadó volt a választott és megbízott tagokra egyaránt. A választott tagok visszahívhatóságának lehetősége felveti annak kérdését, hogy vajon ki hívhatta (volna) vissza őket. A jogdogmatikai válasz értelmében az a szerv (vagy egy annál magasabb), amely megválasztotta őket.

Az új törvény disztingvált ebben a vonatkozásban, kimondva, hogy a megbízatás visszavonásaként lehetőséget teremt a visszahívhatóságra a megbízott tagok vonatkozásában.

Mi a probléma tehát az új rendszerrel? (Ami még inkább probléma volt a régiben is.) Főképp az, hogy a tagok visszahívhatóak. Ez azért okoz elvi gondot, mert nem várhatjuk el a választási bizottsági tagtól a tisztán jogszerűségi döntés meghozatalát akkor, ha elvileg bármikor visszahívhatják. Így erőteljes a veszélye annak, hogy az érintett tagok jogszerűségi döntések helyett célszerűségi döntéseket fognak hozni.⁴³

A választási bizottságokban sajátosan keveredik ezáltal a jogi és a politikai felelősség. Egy szerven belül a kétféle tag felelőssége elválik. A választási bizottságok jogszerűségi döntéseket meghozó testületek, de onnantól kezdve, hogy ez az állapot fennáll, kényes kérdésekben célszerűségi döntést hoz(hat)nak, főleg akkor, ha a visszahívható megbízott tagok alkotják a bizottságok többségét.

Mivel a választási jog különösen átpolitizált, és a fentiekből kifolyólag a választási bizottságok célszerűségi döntést hoz(hat)nak, felmerülhetne annak igénye, hogy kazuisztikusan, részletesebben legyenek szabályozva a választási tényállások.

⁴³ Megismételhetjük, hogy a fentiekkel összevetve különösen érdekes az NVB ügyrendjének 8. §-a.

Továbbra is fennáll az a sokakat meglepő helyzet, hogy nincs egzakt módon – a jog nyelvén – kimondva: a választási kampányban hazudni tilos. Ezt a választási jog dogmatikája szerint célszerű lenne pótolni.⁴⁴

Általános jelleggel beszélünk kell a bírói függetlenségről is, amely kiterjed a kvázi bírói tevékenységet folytató szervekre is, és ez által a „választási bíróságként” is aposztrofálható választási bizottságokra is érvényesnek kellene lennie, de ez a visszahívhatóság miatt sérül.

A választójog alkotmányos elvárásainak tartalmát (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvei⁴⁵ és tételes rendelkezései garantálják. A törvény lehetővé teszi a pusztán alapelvre hivatkozó állampolgári jogorvoslatot is. A törvény alapelvei szinte ugyanolyan absztrakt, átmoralizált kategóriát jelentenek, mint az alkotmányos alapjogok. Bár részben e tág alapelvek lennének hivatottak arra, hogy az elvont választójognak tartalmat adjanak. Ennek tükrében csak részben merész megállapítás, hogy az NVB szinte alapjogi bíraskodásra kapott felhatalmazást. Ráadásul hozzá kell tennünk: a választójog része a népszavazási jog is. A népszavazás megengedhetőségéről főképp az Alaptörvényben taxált, kizárt tárgykörök alapján dönt az NVB. Ez pedig – már a korábbi OVB tekintetében is – kifejezetten az Alaptörvény (azelőtt az Alkotmány) közvetlen alkalmazásának kötelezettsége, nem is pusztán lehetősége. Az OVB (NVB) tehát mintegy alkotmánybíráskodó szervként is funkcionál. (Tegyük hozzá, mivel 2012 januárja óta a választási bizottság hitelesítéséről szóló határozatát a korábbi gyakorlatól eltérően nem az AB, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni, a legfelsőbb bírói szerv is alapjogi bíraskodásra kapott kifejezett felhatalmazást.) A fentiek miatt – lásd a bevezetésben a diszfunkcionális alapjogi bíraskodásról írtakat – különösen fontos az NVB függetlensége, összetétele.

Korábban magam írtam az OVB tarthatatlan helyzetéről, függetlenségének csorbulásáról, gyakorlatilag a nullával egyenlő infrastruktúrájáról.⁴⁶ Re-

⁴⁴ Például így lehetne: § „A jelölteknek és jelölő szervezeteknek tilos jobb tudomásuk ellenére valótlan tényt vagy valós tényt hamis színben feltüntetve állítani, amennyiben ez alkalmas lehet a választópolgárok befolyásolására.” (Ez azért fontos, mert a Ptk. szerinti hasonló lehetőség csupán a „valakiről” való állításokra áll nyitva! De például „100 milliárd forint a költségvetési hiány...” – nincs érintett személy, az állításnak nincs alanya, de tökéletesen alkalmas a választók manipulálására.)

⁴⁵ Ve. 2. § (1) „A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.”

⁴⁶ Lásd CSERVÁK: i. m.

mélhetőleg a Ve. helyes értelmezése és várható végrehajtási rendelkezései megteremtik működése kellő feltételeit.

Ezzel is összefüggésben érdekes, hogy az NVB hatáskört kapott a jelentősebb szankcionálásra, ehelyütt főképp a bírságolási lehetőségre gondolok. Ez kifejezetten hatósági jogkörnek tekinthető.

Viszont sajátos az NVB jogértelmezésének jogi jellege. Korábban megosztottak a vélemények az e szerepet betöltő állásfoglalás kötelező erejéről.⁴⁷ A Ve. tisztázta ezt a kérdést: az iránymutatás elnevezésű jogértelmezés nem kötelező. (A gyakorlat kérdése lesz, mennyire fogják így követni a választási szervek. Mindenesetre az alsóbb szintű választási bizottságoknak célszerű lesz – az azzal párhuzamosan felmerülő konkrét ügyek jogorvoslata miatt zsinórmértéknek tekinteniük – az elvi értelmezést.) *Az NVB mozgásterét ezáltal kifejezetten az ombudsmani jellegű, nem kikényszeríthető ajánlások irányába mozdult el!*⁴⁸ A bírságolási, hatósági típusú hatáskör miatt azonban meglehetősen öszvér-jellegű, sajátos szervnek tekinthetjük.⁴⁹

A közvélemény, bár fontos szervnek tartja a választási bizottságokat, de igazából csak négyévente látja kiemelt szerepét. Pedig, a tényleges feladatok számarányát tekintve, az NVI-t szinte már „népszavazási és választási bizottságnak” lehetne inkább nevezni. Ennek köszönhetően a választási bizottságok a ciklusok alatt is folyamatosan üléseznek, így infrastruktúrájuk komoly szinten biztosítandó. Ennek megalapozására esetlegesen további feladatok telepíthetők a vizsgált szervekhez.

Figyelemre méltó, hogy a közjogi terminológiában a „választás” kategóriáját nem csupán a parlamenti vagy önkormányzati voksolás tekintetében használjuk, hanem például egyes közjogi tisztségviselők, így alkotmánybírák, ombudsmanok pozícióba emelésére is. Ez természetesen kívül esik a választójog fogalmi körén, de áttételesen a nép által választott parlament legitimálja a fent említett közjogi méltóságokat. Az ilyen választásoknál is van jelölés, meg kell felelni bizonyos követelményeknek, továbbá felmerül a szavazólapok érvényességének vagy érvénytelenségének kérdése. A fenti vitás elemekben vagy nincs elbíráló fórum, vagy pedig politikusok (például parlamenti bizottságok)

⁴⁷ Álláspontom szerint, ha egy jogszabály kifejezetten nevesít egy jogértelmezési kategóriát egy szervnél, kimondja továbbá, hogy az ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor azt a döntési formát mindenképpen kötelezőnek kell tekintenünk. Legalábbis azt mondhatjuk, hogy a választási szervekre szokásjogilag kötelezőként funkcionált. Az aggály akként merült fel, hogy lehet-e a bíróságokra kötelező egy „külső szerv” döntési formája. Kompromisszumos megoldást jelenthetett volna, ha e jogértelmezési formával szemben alaptörvényellenesség címén az Alkotmánybírósághoz nyitottunk volna meg jogorvoslati utat.

⁴⁸ Magam már 2002 májusában, *A Hét* című műsorban adott interjúmban ombudsmani jellegű, ún. morális hatalomnak neveztem az OVB-t.

⁴⁹ Korábban kevesebb konkrét hatósági döntést hozhatott, viszont állásfoglalásáról nem mondta ki a törvény, hogy nem kötelező.

döntenek saját ügyeikben. Ezzel arra kívánok utalni, hogy ilyen vonatkozásban is felmerülhetne a választási bizottságok szerepe. (Például, hogy az alkotmánybírónak jelölt személy képzettsége megfelel-e a kívánt kritériumoknak?) A mentelmi (és esetlegesen összeférhetetlenségi) ügyek depolitizálásának is lehetményese lehetne, ha az NVB nem csupán a választási kampány alatt bírászkodna mentelmi kérdésekben, hanem átvinné a politikusok szerepét a fent érintett esetekben. Álláspontom szerint ez a mentelmi bírászkodás normatív támpontjainak részletesebb kidolgozásának szükségességét vonná maga után.

Ha az igazán ideális feltételekről, jogállásról elmélkedünk, akkor arra is tekintettel kell lennünk, hogy – választási időszakban – az NVB a mentelmi bírászkodás feladatát is ellátja a parlament helyett. Jogdogmatikai vezérelni, hogy egyetlen szerv vagy tisztségviselő jogállása sem lehet alacsonyabb, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol.⁵⁰ Ebből pedig következne az NVB tagjainak mentelmi joga, továbbá az országgyűlési képviselőkéhez igazított jogállása.

⁵⁰ De említhetnénk akár a „nemo plus iuris” római jogi elvének közjogra vonatkoztatását is.

Fábián Adrián

egyetemi docens
PTE Állam- és Jogtudományi Kar,
Közigazgatási Tanszék

Pál Emese

PhD-hallgató
PTE Állam- és Jogtudományi Kar

Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra

I. Alapvetés

Az Alaptörvény *A helyi önkormányzatok* cím alatt rendelkezik a választási alapelvekről. A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.¹ Új alkotmányunk előírja továbbá, hogy a helyi választást sarkalatos törvénynek kell szabályoznia. E kritériumnak megfelelően a helyi választás anyagi és jogi kérdéseit a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, míg az eljárási szabályokat a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) öleli fel.

A választási szervek a *társadalmi tevékenységet ellátó választási bizottságok* és az elsősorban közigazgatási-közszolgálati tevékenységet ellátó választási irodák.² A két szerv feladat- és hatásköreit tekintve általánosságban elmondható, hogy míg a választási bizottság döntést hoz, addig a választási iroda szervező munkát végez. A választási bizottságokban a *törvényesség biztosításának követelménye* érvényesül, míg a választási irodák munkájában a döntés-előkészítés (szervezés) funkciója jelenik meg. A választási irodák ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket, illetve biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit [Ve. 75. § (1) bek. c)–d) pont].

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyre-

¹ Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (1) bek.

² PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 228.

állítás [Ve. 14. § (1) bek.]. A választási bizottságok tehát olyan szervek, amelyek a *választások társadalmi kontrollját valósítják meg*.³ A választási bizottság működésének tartama alatt hatóságnak, tagjai pedig hivatalos személynek minősülnek.⁴ Az országgyűlési képviselők megbízatásukat közvetlenül a választópolgároktól kapják, de a választási bizottság deklaratív aktusa nélkül képviselői megbízatás nem keletkezik.⁵

A bizottságok működésének jogszerűsége, döntéseik törvényessége alapvetően hozzájárul a választópolgárok politikai akaratának szabad kinyilvánításához és annak jogszerű megjelenítéséhez.⁶ E választási bizottságokkal kapcsolatos követelményeket a Velencei Bizottság is hangsúlyozza *Code of Good Practice of Electoral Matters* című dokumentumában: „Ahol nincs hosszú időkre visszanyúló hagyománya a közigazgatási szervek politikai hatalomtól való függetlenségének, független, pártatlan választási bizottságokat kell létrehozni az országos szinttől kezdve a szavazóhelyiségig kiterjedően valamennyi szinten.”⁷

A 917/B/1998. AB határozat megállapította, hogy „a választási eljárás tisztaságának garanciáit a Ve. a választási bizottságok vonatkozásában több oldalról biztosítja. Az egyik elem a választási bizottság – mint szervezet – létrehozatalának módja, másik elem a bizottságok összetétele és az összeférhetetlenségi szabályok, a harmadik elem a bizottságok nyilvános működésének szabályozása és végezetül a bizottságok speciális döntési hierarchiája és annak bírósági kontrollja.” Látható tehát, hogy a választási bizottságok függetlenségét számos jogi rendelkezés garantálja: összeférhetetlenségi, szervezeti szabályok, nyilvános működés. A választási eljárás nyilvánossága azonban nem sértheti a szavazás titkosságát és a személyhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat. Az összeférhetetlenségi szabályok (Ve. 18. §) csak a választási bizottságok tagjaira vonatkoznak, a póttagokra e rendelkezések nem terjednek ki, kivételt képez azonban az az eset, amikor valamely választott tag megbízatása megszűnik és helyébe a póttag lép.

A választási bizottságok egymástól is függetlenek, a felsőbb szintű bizottságok nem utasíthatják, és nem számoltathatják be az alsóbb szintű bizottságokat. Az egyetlen kapcsolat közöttük a fellebbezési eljárás, amelyben a másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyhatja vagy megváltoztathatja.⁸ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a következő választási bizottságok működnek közre:

- minden szavazókörben (országosan kb. tizenegyezerben) szavazatszám-láló bizottság (a továbbiakban: SZSZB) működik, az egy szavazókörrel

³ PETRÉTEI: i. m., 229.

⁴ Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § 11. l) pontját.

⁵ 59/2003. (XI. 29.) AB határozat

⁶ http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf65_1.htm (Letöltés dátuma: 2014. november 3.)

⁷ Venice Commission: *Code of Good Practice in Electoral Matters*, II/3.1. a) és b) pontok.

⁸ http://www.transparency.hu/Valasztasi_bizottsagok (Letöltés dátuma: 2014. október 3.)

rendelkező településeken a szavazatszámláló bizottság feladatait a helyi választási bizottság (a továbbiakban: HVB) látja el;

- minden településen működik HVB;
- mind a 19 megyében területi választási bizottság (a továbbiakban: TVB), a fővárosban Fővárosi Választási Bizottság működik;
- országos illetékességgel működik a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB).⁹

A választási bizottságok választott és megbízott (delegált) tagokból állnak. Megbízott tag csak olyan személy lehet, aki a választáson jelöltként indulhat. A delegáció lehetősége a demokratikus legitimáció hatásfokának erősítését szolgálja. Továbbá „a Ve. alapján a választási bizottság összetétele elvileg kiegyensúlyozottnak tekinthető: egyidejűleg és együttesen vannak jelen a választott és a delegált tagok a bizottság tevékenységének minden fázisában.”¹⁰ A törvény csak a választási bizottságok létszámának alsó határát állapítja meg, ugyanis a tényleges létszám a delegálási hajlandóságtól és képességtől függ.¹¹ A tagok között megbízatásuk elnyerése után nem tehető különbség, azonos jogok illetik és azonos kötelezettségek terhelik őket.

Az azonos jogok elve alól ugyanakkor a Ve. két kivételt is megállapít az NVB országos nemzetiiségi önkormányzat által megbízott tagját illetően, akit egyrészt csak a nemzetiiségeket érintő ügyekben kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából, másrészt pedig csak a nemzetiiségeket érintő ügyekben rendelkezik szavazati joggal, egyéb ügyekben tanácskozási joggal vehet részt a NVB ülésén [Ve. 41. § (3) bek.; 45. § (3) bek.].

A választási bizottságok ülései és a rendelkezésükre álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak [Ve. 40. § (1) bek.; 2. § (2) bek.]. E rendelkezések a választási eljárás nyilvánossága alapelveinek jogszabályi alapját és egyúttal biztosítékát jelentik. A 917/B/1998. AB határozat kifejti, hogy „vegyes jellegű jogállást tekintve a választási bizottság leginkább közjogi feladatot ellátó társadalmi típusú szervezetnek tekinthető”.

2. Nemzeti Választási Bizottság

Az NVB hét tagját és három póttagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés kétharmados többséggel, kilenc évre választotta meg 2013. szeptember 30-án. Az NVB jogelődje az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) volt, amelynek öt tagját és a szükséges számú póttagját az Országgyűlés választotta meg; személyükre – a pártok javaslataira is figyelemmel –

⁹ Választási füzetek 193, szerk. PÁLFFY Ilona, 51.

http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf_193.pdf (Letöltés dátuma: 2014. október 31.)

¹⁰ 917/B/1998. AB határozat

¹¹ Választójogi kommentárok, szerk. CSERNY Ákos, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 151.

a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter tett indítványt [1997. évi C. törvény a választási eljárásról 23. § (4) bek.]. Az NVB-re vonatkozó szabályozás orvosolta az OVB-vel kapcsolatban megfogalmazott kritikákat, nevezetesen, az NVB tagjait már nem az illetékes miniszter, hanem a köztársasági elnök javaslatára az *Országgyűlés választja meg*, továbbá a megbízatása sem kötődik már a parlamenti ciklushoz, az ugyanis kilenc évre szól.¹²

Az NVB tagja csak magyarországi lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat és egyetemi jogi diplomával rendelkezik (Ve. 17. §). A Ve. emellett kizáró okokat is felsorol, azaz azt is meghatározza, hogy ki az, aki nem lehet a választási bizottság tagja. Eme okok közül kiemelendő, hogy „a választási bizottságnak nem lehet tagja jelölt továbbá párt tagja, valamint a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja és a választókerületben induló jelölt hozzátartozója”. E rendelkezés hivatott biztosítani – többek között – a választás tisztasága megóvásának és az esélyegyenlőség alapelveinek érvényre juttatását.

Az NVB feladat- és hatáskörei differenciáltak, ugyanis részint általános jellegűek, részint pedig az egyes választástípusokhoz kapcsolódnak. Ezek közül jelen írás csak az iránymutatás kiadásával kíván foglalkozni, tekintettel arra, hogy az egyéb hatáskörök specifikáltan jelennek meg az önkormányzati választások vonatkozásában is. A választási eljárással kapcsolatos jogorvoslatok elbírálása mellett az NVB legfontosabb feladata – a választással kapcsolatos jogszabályok egységesítése érdekében való – iránymutatás (korábbi szabályozás szerint: állásfoglalás) kiadása a választási szervek számára.

Példának okáért az NVB egy hét pontból álló iránymutatásban tisztázta és példákkal szemléltette a Ve. 143. §-át, amely a területi kampánytilalmat szabályozza. Értelmezte továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzésére irányadó egyes szabályokat. Eszerint a 2011. évi népszámlálás során alkalmazott, úgynevezett személyi kérdőíven szereplő kérdésre adott válaszok közül – választójogi szempontból – azok minősülnek a nemzetiséghez tartozást egyértelműen kifejezőnek, amelyek a közvetlen identitásazonosítást teszik lehetővé. Ennek tisztázása azért elengedhetetlen, mert e kérdésekre adott válaszok szolgálnak alapul azon adatszolgáltatáshoz, amely alapján az NVB dönt a települési önkormányzati választások kiírásáról.¹³

Az iránymutatás csupán segítséget nyújt a választási szervek számára, nem tartalmaz sem egyedi döntést, sem jogi normát, jogokat, kötelezettségeket, így joghatás kiváltására sem alkalmas. Erre tekintettel ellene jogorvoslatnak nincs helye. A korábbi szabályozástól eltérően az iránymutatásokat nem a *Magyar Közlönyben*, hanem a választások hivatalos honlapján kell közzétenni.¹⁴

¹² PATYI András: *Kihívások és tapasztalatok a magyar választási rendszerben* című előadása, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2014. 11. 07.

¹³ 14/2014. NVB iránymutatás a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzésére irányadó egyes szabályok értelmezéséről

¹⁴ *Választójogi kommentárok...*, 180.

Az NVB (a TVB-khez hasonlóan) dönt a helyi önkormányzati választásokon – akárcsak az országgyűlési választások alkalmával – a *jelölőszervezetek nyilvántartásba* vételéről. A nyilvántartásba vételt az érintett jelölőszervezetnek kell a bizottságnál kezdeményeznie, és ha a kérelem a jogszabályoknak megfelelő, úgy az NVB a jelölőszervezet nyilvántartásba vételét nem tagadhatja meg.¹⁵ Gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy e regisztrációs tevékenységre – a törvényesség maradéktalan biztosítása mellett is – sokkal alkalmasabbak lennének a választási irodák, tekintettel arra, hogy a jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele inkább szervező tevékenységet igényel (kérelmek ellenőrzése), másfelől pedig a testületi döntéshozatal nehézsége sem kedvez a sommás eljárásoknak, amilyen például a regisztráció.

Az NVB egyik legmarkánsabb feladata, dönten minden olyan kifogásról, amely nem tartozik a helyi és a területi választási bizottság hatáskörébe. Az NVB határoz továbbá a TVB döntése elleni fellebbezésről. Az NVB gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy a beérkezett jogorvoslati kérelmek jelentős része azért került érdemi vizsgálat nélküli elutasításra, mert azokat formai hiányosságok okán nem tudta elbírálni.

Eltérően az általános szabályoktól a nemzetiségi önkormányzati képviselői választás időpontját nem a köztársasági elnök, hanem az NVB tűzi ki, és dönt az országos nemzetiségi önkormányzati választáson állított lista, illetve az azon szereplő jelöltek nyilvántartásba vételéről.

3. Területi választási bizottság

A TVB legalább három, a megyében vagy a fővárosban lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő tagból áll. A helyhatósági választásokon indulni kívánó jelölő szervezetet, a főpolgármester-jelöltet, a megyei listát, a fővárosi kompenzációs listát, valamint a területi nemzetiségi önkormányzati választáson állított listát és az azon szereplő jelölteket a TVB (és az NVB) veszi nyilvántartásba.

A szavazóköri jegyzőkönyvek alapján megállapítja a megyei önkormányzati és a főpolgármester-választás, a fővárosi kerületek polgármester-választásának eredményéről kiállított jogerős jegyzőkönyvek alapján pedig a fővárosi kompenzációs listás választás eredményét.

A jogorvoslatok tekintetében a TVB szerepet kap az ún. *médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslatok* elbírálásában, ugyanis minősíti a körzeti és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek vá-

¹⁵ Például a 1205/2014. számú NVB határozat a Polgári Egyesület Nagyszénásért jelölő szervezetként való nyilvántartásba vételének tárgyában.

lasztásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán. Emellett dönt minden olyan kifogásról, amely kifejezetten a megyei, fővárosi önkormányzati vagy a főpolgármester-, illetve a területi nemzetiségi önkormányzati választáshoz kapcsolódik, továbbá a területi választási bizottság illetékességi területén bekövetkezett jogsérelem vagy mulasztás tárgyában.

4. Helyi választási bizottság

A HVB az egy szavazókörral rendelkező településen legalább öt, a több szavazókörral rendelkező településen legalább három tagból áll. Tagja csak a településen lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat.

A települési önkormányzati képviselők és a polgármester időközi választását a HVB tűzi ki. A helyi választási iroda vezetője konzultatív jelleggel kikérheti a HVB véleményét a választókerületek kialakításának kérdésében, de e vélemény az iroda vezetőjét nem köti. A HVB veszi nyilvántartásba az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelöltet, a polgármester-jelöltet, a kompenzációs listát, továbbá a települési nemzetiségi önkormányzati jelöltet.

A választás eredményének megállapítása során a HVB a jegyzőkönyvek alapján összesíti a polgármester-, az egyéni listás és az egyéni választókerületi választás szavazóköri eredményeit, és megállapítja ezen, illetve a nemzetiségi önkormányzati választás, valamint a kompenzációs listás választás eredményét. A HVB elbírálja a SZSZB tevékenysége elleni, a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos, az egyéni listás, az egyéni választókerületi, a kompenzációs listás vagy a polgármester-választáshoz kapcsolódó kifogásokat.

5. Szavazatszámoló bizottság

A Ve. kimondja, hogy az SZSZB legalább öt tagból áll, három tagját és póttagjait települési szinten kell megválasztani. Közérdek, hogy az SZSZB-k munkáját a törvényesség és a gyorsaság egyidejűleg jellemezze.¹⁶ Erre jelent fontos garanciát a törvény 165. §-a, amely szerint a szavazóhelyiséget úgy kell kialakítani, hogy biztosítsa az SZSZB zavartalan működését.

Az SZSZB veszi fel a mozgóurnás szavazást igénylő választópolgárt jegyzékébe, továbbá elbírálja a szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos kérelmeket. A választás tisztaságának megóvását szolgálja, hogy az SZSZB köteles a szavazás megkezdése előtt ellenőrizni az urnák állapotát, valamint azok

¹⁶ http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf65_1.htm (Letöltés dátuma: 2014. november 3.)

ürességét. Az SZSZB vizsgálja a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok személyazonosságát, illetve szükség esetén elmagyarázza a szavazás módját, anélkül azonban, hogy a választópolgár szándékát befolyásolná. E rendelkezés fontossága kiemelkedő a választási eljárásban való önkéntes részvétel, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek érvényesülése tekintetében.

A SZSZB 19 órakor lezárja a szavazást. Ez az időpont azonban nem egyezik meg a szavazás befejezésének időpontjával. Az NVB a szavazás befejezésének és lezárásának időpontjáról szóló 8/2014. számú iránymutatásában kimondta, hogy az *exit poll* közvélemény-kutatás eredménye közép-európai idő szerint 19 óra után hozható nyilvánosságra, ekkor fejeződik be ugyanis a szavazás. Következésképpen, ha a szavazás befejezésének időpontjában (19 órakor) az SZSZB/HVB a sorban álló választópolgárok miatt még nem zárja le a szavazást, akkor ezen választópolgárok értesülhetnek a közvélemény-kutatás eredményéről, amely hatást gyakorolhat választói akaratukra. Az SZSZB a szavazás lezárásakor lezárja az urnát úgy, hogy ne lehessen abba szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani. A szavazás lezárását követően az SZSZB a szavazatokat haladéktalanul megszámlálja, majd megállapítja a választás szavazóköri eredményét.

A választási eljárás új szabályozása a fogyatékkal élők számára igyekszik biztosítani, hogy korlátozottságuk ne akadályozza őket választójoguk gyakorlásában. A törvény lehetőséget ad arra, hogy az olvasni nem tudó választópolgárok, illetve azok, akiket testi fogyatékoság vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, az általuk választott személy – ennek hiányában az SZSZB két tagjának együttes – segítségét igénybe vehetik. Ezzel az eljárással sérülhet a választás titkossága és a személyi adat védelme, illetve a választói akarat szabad kifejezése. A törvény azonban lehetővé teszi, hogy a választópolgár – amennyiben azt előzetesen igényelte – Braille-írással ellátott sablon segítségével szavazzon. E lehetőséggel teljesebbé válik a választás titkossága és egyúttal a látássérültek adatainak védelme is.¹⁷

A Ve. 173. §-a alapján a választási iratok és egyéb kellékek elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámláló bizottság és a választási iroda tagjai, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben. A szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a szavazatszámláló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben.

E rendelkezés értelmében tehát az SZSZB tagjainak kötelező a szavazás lezárásáig a szavazóhelyiségben tartózkodniuk. Ehhez kapcsolódik a 2014. évi helyi önkormányzati választás napján a Pest megyei Áporka település 1. sz.

¹⁷ ORBÁN Balázs András: *Közjogi mérlegen a választási eljárási törvény = Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*, szerk. CSERNY Ákos, TÉGLÁSI András, Nemzeti Közszerlati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 97.

szavazóköréből az SZSZB által jelentett rendkívüli esemény.¹⁸ A jelentés szerint az önkormányzat épületének homlokzatán (a szavazókör bejáratától öt méterre) levő hirdetőszekrényre tűzték az egyik polgármesterjelölt mellett szóló hirdetményt, amelyet egy szavazni érkező választópolgár jelzésre reagálva az SZSZB elnöke eltávolított. A fenti tényállás alapján megállapíthatjuk, hogy az elnök többszörösen jogellenesen járt el, mivel egyrészt – jogszabály megengedő rendelkezésének hiányában – elhagyta a szavazóhelyiséget, másrészt túllépte hatáskörét, amikor egy személyben döntött a relatív területi kampánycsend megsértéséről, sőt azonnal intézkedett saját ultra vires döntésének végrehajtása felől. (Hozzáteesszük, hogy ezzel a tényállással összefüggésben nem adtak be kifogást az SZSZB elnökének eljárása ellen.)

6. A 2014. évi helyhatósági választások tapasztalatai – a Kúria joggyakorlata alapján

A választási szervek tevékenysége – közvetlenül vagy közvetve – bírósági kontroll alatt áll Magyarországon. A helyi önkormányzati választások tekintetében a különféle választási bizottságok döntéseinek felülvizsgálatára a Kúriának és az ítéltáblának van hatásköre. A következőkben a Kúria gyakorlatának részleges elemzése alapján törekszünk arra, hogy bizonyos következtetéseket vonjunk le a választási bizottságok 2014. évi önkormányzati választásokon kifejtett tevékenységéről, illetve a kapcsolódó jogi szabályozás hiányosságairól. Külön is hangsúlyozni szükséges, hogy megállapításaink kizárólag *illusztráló, figyelemfelhívó jellegűek*, általános következtetések levonására az általunk kiválasztott jogesetek – önmagukban – nem alkalmasak.

A választási eljárás jog hiányosságait jól szemlélteti a *Kúria 2014. október 31-én kelt Kvk.IV.38.085/2014/2. sz. végzése*, amelyben az alábbi tényállás került megállapításra.

S. M. magánszemély az illetékes HVB útján a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei TVB-hez nyújtotta be fellebbezését. Kérte, hogy a TVB a fellebbezésének helyt adva változtassa meg a HVB polgármester- és képviselőválasztás eredményére vonatkozó határozatait, semmisítse meg a polgármester- és az egyéni képviselőválasztás eredményeit, valamint rendelje el a választás megismétlését.

S. M. fellebbezésére eljáró TVB 2014. október 17-én a 82/1014. (X. 17.) számú határozatával elbírálta a felterjesztett jogorvoslati kérelmet. A határozat rendelkező részében a TVB megállapította, hogy az előterjesztett beadványt tartalma alapján kifogásnak minősíti, annak részben helyt ad és a HVB

¹⁸ http://valasztas.hu/hu/onkval2014/989/989_0_index.html (Letöltés dátuma: 2014. november 11.)

polgármester- és képviselőválasztás eredményét megállapító határozatait helyben hagyja. A TVB határozata elleni jogorvoslatról szóló tájékoztatásában jogorvoslati fórumként az NVB-t jelölte meg, a döntése ellen benyújtható jogorvoslatot pedig fellebbezésként nevesítette.

Ezt követően S. M. – a jogorvoslatról szóló tájékoztatásnak megfelelően – fellebbezésnek nevezett beadványában az NVB-hez fordult a TVB 82/1014. (X. 17.) számú határozatával szemben. A TVB határozatával szemben M. A. is fellebbezést nyújtott be az NVB-hez, amelyben elsődlegesen azt kérte, hogy az NVB S. M. fellebbezését érdemi vizsgálat nélkül utasítsa el, másodlagosan arra tett indítványt, hogy a TVB határozatát változtassa meg.

A TVB határozata ellen érkezett jogorvoslati kérelmeket a Területi Választási Iroda a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) részére terjesztette fel. Az NVI az iratanyag áttekintése után arra az álláspontra helyezkedett, hogy a TVB határozata meghozatalakor másodfokú szervként járt el. Eljárását – ahogyan azt a határozat is tartalmazta – a HVB polgármester- és képviselőválasztás eredményét megállapító határozatai ellen benyújtott fellebbezés alapján indította, így a határozat ellen érkezett jogorvoslati kérelmek, köztük S. M. kérelme is – a Ve. 222. § (1) bekezdése szerint – bírósági felülvizsgálati kérelemnek minősülnek.

Az NVI – az NVB ügyrendje 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – szakmai álláspontjáról az ügyirat elektronikus megküldésével egyidejűleg tájékoztatta az NVB elnökét. Az NVB elnöke osztotta az NVI azon álláspontját, amely szerint a benyújtott jogorvoslati kérelmek a TVB másodfokú döntése elleni bírósági felülvizsgálat iránti kérelmek, amelyek elbírálására a Ve. 229. § (1) bekezdés alapján nem az NVB, hanem a TVB székhelye szerinti illetékes ítélőtábla jogosult.

Az egyeztetést követően az NVI elnöke a Ve. 227. §-a alapján a TVB határozata ellen érkezett jogorvoslati kérelmeket azok előzményirataival együtt felterjesztette a Debreceni Ítélőtáblához. Ezt követően M. A. 2014. október 23-án kifogást nyújtott be az NVB-hez az NVI tevékenységével kapcsolatban.

Az NVB 2014. október 26-án kelt 1443/2014. számú határozatával a kifogást elutasította és megállapította, hogy a TVB eljárásjogi hibát vétett, amikor a beadványt kifogásként értékelte, ugyanakkor a fellebbezés jogkövetkezményét – a HVB eredményt megállapító döntésének helybenhagyását – rögzítette. A TVB határozatának indokolása is következetlen, hiszen az hol kifogást, hol fellebbezést említ. Megállapította továbbá, hogy a TVB határozatának jogorvoslatról való tájékoztatása sem helytálló, tévesen állítja ugyanis, hogy a HVB eredményt megállapító döntései ellen benyújtott fellebbezésről hozott határozata ellen az NVB-hez lehet fellebbezést benyújtani.

Az NVB szerint az NVI helyes szakmai álláspontra helyezkedett akkor, amikor úgy ítélte meg, hogy a TVB eljárása a Ve. rendelkezéseivel ellentétben a három helyett négyfokú jogorvoslati rendszert kívánt nyitni az általa elbírált ügyben. Az NVB szerint a beadványozó jogorvoslatához való joga akkor sérült

volna, ha az NVI kivárva az NVB soron következő ülését, arra terjesztette volna elő a jogorvoslati kérelmeket. Mivel a Ve. alapján az NVB harmadfokú jogorvoslati fórumként nem lett volna jogosult eljárni, illetve érdemi döntést hozni az ügyekben, ezért a NVI csak ennek kimondása után intézkedhetett volna a felülvizsgálati kérelmeknek az elbírálásra illetékes fórum felé való felterjesztésről, jelentősen lerövidítve – esetleg átlépve – ezzel a bíróság eljárására rendelkezésre álló időt. Ez az eljárás a Ve. 227. § (1) bekezdésének megsértésén túl az Ügyrend szabályaival is ellentétes lett volna, amely azonban törvényi rendelkezés alapján az NVB eljárására kötelező.

Időközben a Debreceni Ítéltábla M. A. áttett fellebbezését 2014. október 22-én a Pk.II.20.746/2014/3. számú végzésében, S. M. áttett fellebbezését az NVB 1443/2014. számú határozatának meghozatala napján – 2014. október 26-án – a Pk.II.20.757/2014/3. számú végzésében érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Debreceni Ítéltábla az áttett fellebbezéseket bírósági felülvizsgálati kérelemként kezelte. (A végzések szerint sem S. M., sem M. A. nem nyilatkozott kérelmében a Ve. 222. § (1) bekezdés alapján az ügyben való érintettségéről, amelyet az ítéltábla sem tudott megállapítani.)

Az NVB 1443/2014. számú határozatával szemben M. A. (a továbbiakban: kérelmező) felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria az ügyben a következőket állapította meg:

- A Ve. alapján nem lehet a választási bizottságok döntése ellen kétszer fellebbezéssel élni. Ha a helyi választási bizottság jár el első fokon, akkor a másodfokú döntést a területi választási bizottság hozza meg. Bírósági felülvizsgálatra az ítéltáblához lehet fordulni.
- A fentiekből következően az NVB jelen ügyben helyesen mutatott rá arra, hogy a TVB a választás eredményét megállapító határozat ellen benyújtott fellebbezését a Ve.-ben foglalt jogorvoslati rend alapján nem bírálhatja el kifogásként, arról másodfokú határozatot hoz. Ennek megfelelően a jogorvoslati tájékoztatóban is az ítéltáblához való felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetőségére kell felhívnia a kérelmezőt. Nincs összhangban a Ve.-vel a TVB azon tájékoztatása, miszerint határozata ellen helye van fellebbezésnek, ha maga is fellebbezés alapján jár el. (A TVB döntésének tartalmából következően a HVB választás eredményét megállapító határozatát vizsgálta fellebbezés keretében.) A rossz jogorvoslati kioktatás a jogorvoslathoz való jog sérelméhez, kiüresedéséhez vezet.
- Az NVB 1443/2014. számú határozata szerint az NVI a fellebbezést a Ve. 227. § (1) bekezdése alapján terjesztette fel a Debreceni Ítéltáblához. A Kúria megítélése szerint e szabály nem ad hatáskört a NVI-nek arra, hogy a beérkezett kérelmet tartalma szerint minősítse. A Ve. 227. § (1) bekezdése csupán a bírósági felülvizsgálati kérelem továbbításáról rendelkezik, az NVI-nek az irat érdemi minősítésére döntési lehetőséget sem ez a szabály, sem a Ve. 75. § (1) bekezdése nem biztosít.

- A kérelmező fellebbezésnek címzett beadványt nyújtott be az NVB-hez, amelyet később a NVI a Debreceni Ítélőtábla részére továbbított. Az NVB 1443/2014. számú határozata a TVB eljárásához kapcsolódva a következőket rögzíti: „A kérelemhez kötöttség nemcsak azt jelenti, hogy nem állapíthat meg olyan jogsértést, amelyre a kérelmező nem hivatkozik, hanem azt is, hogy nem bírálhatja felül a benyújtónak a kérelemben foglalt, a jogorvoslati forma egyértelmű meghatározására vonatkozó nyilatkozatát.” A Kúria megítélése szerint e megállapítás igaz az NVI és az NVB eljárására is. Azaz jelen esetben a fellebbezést az NVB soron következő ülésén kellett volna felterjeszteni.
- A HVB és a TVB eljárása vezetett oda, hogy az NVI elnöke az ügyet felterjesztette a Debreceni Ítélőtáblához. Az is nyilvánvaló, hogy az NVI és NVB elnökét az a szándék vezette, hogy a kérelmezők ne maradjanak bírósági felülvizsgálat nélkül. Tehát az ügy összes körülménye eredményezte, hogy az NVI által választott felterjesztés maga is jogsértőnek bizonyult. Az ügyben nem állapítható meg a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének sérelme. A kérelmező jogorvoslathoz való jogát akkor tudja gyakorolni, ha a kérelmet a törvény szerint hatáskörrel rendelkező szerv bírálja el. Ezért dacára annak, hogy formális értelemben az NVI a Ve. rendelkezései ellenére terjesztette fel az iratokat a Debreceni Ítélőtáblához, lényegében mégis a Ve. szerinti jogorvoslati rendet követte.

A fentiek alapján a Kúria az NVB 1443/2014. számú határozatát megváltoztatta és megállapította, hogy az NVI a Ve. rendelkezései alapján nem terjeszthette volna fel a Debreceni Ítélőtáblához a kérelmező jogorvoslati kérelmét. A Kúria a fent kifejtett indokok alapján – azaz, hogy a felterjesztés sorozatos jogsértés eredményeként történt, és épp a jogorvoslathoz való jog biztosítása érdekében – nem látta indokát annak, hogy az NVI-t eltiltsa a további jogsértéstől. Ugyanis – a Kúria érvelése szerint – egy atipikus helyzetből nem következik a sorozatos jogsértés veszélye.

A Kúria döntésével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy ugyan jogsértőnek ítélte az NVI eljárását (az áttételt a Debreceni Ítélőtáblához), de semmiféle eligazítást nem ad arra vonatkozólag, hogy vajon mi lett volna a jogszerű eljárás, illetve mi lenne a jogszerű eljárás a jövőben hasonló ügyekben.

A Kúria 2014. október 14-én kelt Kvk.II.38.056/2014/3. sz. végzésében a jogorvoslati határidők számításával foglalkozott. Az ügy előzménye, hogy a beadványozó fellebbezését elbírálva az NVB 2014. október 9-én kelt 1392/2014. számú határozatával az FVB 227/2014. (X. 6.) számú határozatát helybenhagyta, megállapítva, hogy a kifogás benyújtására rendelkezésre álló háromnapos határidő a kifogás tárgyává tett hirdetésnek a hivatkozott weboldalon történő közzétételével kezdődött, amely időpont megjelölése a kifogást tevő kötelezettsége lett volna, azonban erre utaló adatot a kifogásban nem jelölt meg.

Az NVB – a Kvk.III.37.484/2014/3. számú kúriai döntésre is hivatkozva – rámutatott arra, hogy az internetes sajtótermékben foglaltakat kifogásoló jog-

orvoslati kérelem esetén a Ve. 209. § (1) bekezdésében foglalt határidő nem az észlelés időpontjától, hanem a cikk megjelenésének napjától számítandó. Hangsúlyozta, hogy valamely cikk interneten való közzététele nem minősül a Ve. 209. § (2) bekezdésében szabályozott, folyamatosan fennálló tevékenységnek, mert a közzététel egyszeri tevékenység, amelyet nem tesz folyamatos-sá az a tény, hogy tartalmát meg lehet tekinteni. Az NVB álláspontja szerint az FVB helyesen állapította meg, hogy a kifogás elkésettség miatt érdemi vizsgálatra nem volt alkalmas.

A Kúria a rendelkezésre álló adatok alapján megállapította, hogy adott esetben nem egyszeri elkövetésről, hanem folyamatosan fennálló tevékenységről van szó, így a jogorvoslati határidő meghatározásakor a Ve. 209. § (2) bekezdése alkalmazandó. Mivel a beadványozó kifogása benyújtásakor igazolta a sérelmezett állapot fennállását, megállapítható volt, hogy kifogását az észleléstől számított három napon belül nyújtotta be, így az elkésettségnek nem minősíthető, érdemi vizsgálata nem mellőzhető.

A Kúria ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy az NVB által hivatkozott Kvk.III.37.484/2014/3. számú végzésében újságkiadvány tekintetében állapította meg, hogy a kiadvány megjelenésének napja, nem pedig a jogsértést kifogásoló kérelmező hozzáféréseinek napja számít kezdő időpontnak. Ezt is figyelembe véve a Kúria nem osztotta az NVB határozatának indoklásában kifejtett azon álláspontot, hogy az internetes sajtótermékekben foglaltakat kifogásoló jogorvoslati kérelem esetén a Ve. 209. § (1) bekezdésében foglalt határidő nem az észlelés időpontjától, hanem a cikk megjelenésének napjától számítandó. Valamely cikk interneten való közzététele és fenntartása a Ve. 209. § (2) bekezdésében szabályozott, folyamatosan fennálló tevékenységnek minősül, amelynek tekintetében a jogorvoslati határidő kezdete az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll, a cikk az interneten még megtalálható.

A Kúria 2014. október 2-án kelt Kvk.I.38.007/2014/2. számú végzésében úgy foglalt állást, hogy a Ve. 209. § (1) bekezdése szerint a kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll.

A Ve. 209. § (1) és (2) bekezdése két eltérő jellegű határidő-számítást tesz lehetővé. A számítás alkalmazásának szempontjait, a jogszabálysértés releváns jellegének (egyszeri-folyamatos) vizsgálatához szükséges adatokat, figyelemmel a Ve. 10. § (1) bekezdésére, a kifogás előterjesztőjének kell megjelölni. A kifogás elbírálójának mindenkor hivatalból vizsgálnia kell a határidőket. A meg nem jelölt, nem igazolt határidő sem a Ve. 209. § (1), sem a (2) bekez-

dés szerint nem tekinthető megtartottnak. Az elkésett kifogást a Ve. 215. § b) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül kell elutasítani.

A Kúria 2014. szeptember 26-án kelt Kvk.V.37.992/2014/3. számú végzésében a választási bizottságok hatáskörére vonatkozó szabályok alkalmazási körével foglalkozott. Az ügyben a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei TVB-nél előterjesztett beadványában kifogásolta a (...) Televízió Zrt. Választási Szabályzatának 3.1., 3.2. és 3.3. pontjait. Azzal érvelt, hogy ezek sértik a Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjaiban rögzített esélyegyenlőség, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét, a 3.3. pont pedig a Ve. 147. § (3) bekezdését is.

A Kúria helytállónak minősítette az NVB azon megállapítását, miszerint a kifogás és a fellebbezés a helyi médiaszolgáltató, a (...) Televízió Zrt. Szabályzatának tartalmával kapcsolatos, e tekintetében a TVB és az NVB – a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 182. § b)–h) pontja és a Ve. 215. § d) pontja értelmében – nem jogosult vizsgálatra, illetve határozathozatalra. A Kúria osztotta az NVB jogi álláspontját a tekintetben is, hogy „a médiaszolgáltató magatartása valamely jelölt vagy jelölőszervezetet politikai reklámjának közzétételével összefüggésben konkrét választási jogszabálysértés vonatkozásában erre irányuló – törvényi feltételeknek megfelelő – jogorvoslati kérelem esetében vizsgálható”. Ilyen kérelem azonban az ügyben nem került előterjesztésre.

2014. november 6-án kelt Kvk.IV.38.098/2014/2. számú végzésében a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az összeférhetetlenség mint jogsértő állapot a választás eredményének viszonylatában nem a választói akarat kinyilváníthatóságának lezárásáig (jelen ügyben: 2014. október 12. 19 óra) fejt ki jogsértő hatását, hanem kifejezetten az eredmény megállapításában. A Ve. 34. § (3) bekezdése alapján bárki által benyújtható kifogást tehát a választás eredményének HVB általi megállapításától számított háromnapos határidőben lehet előterjeszteni.

Ebben az eljárásban a kérelmező a választási eredményt vitatta, amely a HVB elnökének összeférhetetlenségére visszavezethető „elfogultság” miatt alakult a megállapítottak szerint. A kifogás értelmében a kérelmező a vélt jogsértést 2014. október 24-én, az eredmények és a jogorvoslati döntések olvasása közben észlelte. (A Kúriának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kifogás előterjesztésére nyitva álló háromnapos határidőt milyen időponttól kell számítani akkor, ha az állított jogsértés nem egyszeri magatartással valósul meg, hanem folyamatos állapotot jelent, és befolyással lehet a kinyilvánított választói akarat eredményére.)

7. Összefoglalás

A választási bizottságoknak kulcsszerepük van a választások tisztaságának biztosításában, a pártatlanság érvényesítésében és a választási csalások megakadályozásában. A választópolgárok független szerveiként *demokratikus keretet biztosítanak a törvényes képviselői szervek tagjainak megválasztásához*. E szerep betöltése közben az NVB együttműködik a végrehajtó hatalom szerveivel, a többi választási bizottság pedig – a választási irodákon keresztül – a helyhatóságokkal. A politikai pártokkal és a törvényhozással szoros kapcsolatban állnak, már csak a bizottsági tagok kiválasztási rendszere miatt is. A bírósági pillér és az Alkotmánybíróság szorosan kötődik a választási bizottságokhoz, mivel ezek a bizottsági döntések elleni potenciális jogorvoslat fórumai.¹⁹

Osztjuk azt a véleményt, miszerint a választási bizottságok államszervezetben elfoglalt helyüket és jogállásukat tekintve *sui generis állami szerveknek* minősülnek. Nem tartoznak sem a törvényhozó hatalomhoz, sem az igazságszolgáltatáshoz, funkcióik alapján atipikus közigazgatási szervnek minősíthetők, a *végrehajtó hatalom „peremvidékén” helyezkednek el*. Törvény garantálja függetlenségüket, nem állnak semmilyen állami szerv irányítása alatt. A választási bizottságok tevékenysége közhatalmi jellegű, sok hasonlóságot mutat a közigazgatási hatósági jogalkalmazással (ugyanakkor a választási eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alól kivett eljárás).²⁰

A választási bizottság tagjainak összehívását a törvény nem szabályozza, amelyre azonban szükség lenne. Többször előfordult, hogy a választási bizottság tagjait nem vagy csak késve hívták meg az ülésre. A Ve. az említett esetekre nem tartalmaz semmilyen jogkövetkezményt, holott ennek a választási bizottsági tagot delegáló párt számára súlyos jogkövetkezményei lehetnek.²¹

A törvény által az NVB számára meghatározott háromnapos jogorvoslati elbírálási határidő nem tartható hosszú távon, különös tekintettel arra, hogy nincs törvényi felhatalmazás például jogorvoslati albizottságot létrehozni, így az NVB minden esetben teljes ülésben kénytelen dönteni.²²

¹⁹ http://www.transparency.hu/Valasztasi_bizottsagok (Letöltés dátuma: 2014. október 3.)

²⁰ TEMESI István: *A választási eljárás és a választási szervek törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése = Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 213–214.

²¹ BORDÁS Mária: *Jogalkalmazási kérdések a választási eljárásról szóló törvény gyakorlatában – egy területi választási bizottsági tag szemszögéből*, Közjogi Szemle, 2009/2, 36.

²² PATYI: i. m.

Halász Iván

egyetemi tanár

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban

Megjegyzések a kérdés nemzetközi előzményeihez és
az új magyar szabályozáshoz

1. Fogalmi bevezetés és a kezdeti viták

A modern választásokat az utóbbi negyedszázadban egyre több újszerű és szokatlan kihívás éri. Ezek többsége a globalizálódás és az európai integráció folyamatával függ össze, de néhány esetben közülük van a világ legújabb kori fejlődését jellemző súlyos válságokhoz is. Szintén nagyon fontos tényező az egyre intenzívebbé váló nemzetközi migráció, amely egyébként az előbb említett globalizálódás, integrálódás és nem ritkán a válságkezelés következménye.

Ennek megfelelően egyidejűleg beszélhetünk a választások transzborderizálásáról,¹ valamint egyfajta nemzetköziesedéséről is. A transzborderizálás a választási folyamatok határokon való átnyúlásaként is felfogható. Tulajdonképpen azt jelenti, hogy nemcsak a választópolgárok, hanem gyakran a választási mechanizmusok is migrálnak. Ennek legjobb példája a külhoni választások népszerűsége. Egyre gyakoribb tehát, hogy egyes államok „utána mennek” választóiknak, azaz lehetővé teszik számukra, hogy akár távoli, külföldi lakhelyeikről is minél zökkenőmentesebben, komfortosabban tudjanak szavazni. A választások internacionalizálásának folyamata ugyan részben érintkezik az előbb felvázolt transzborderizálási folyamattal, de egyáltalán nem azonos vele. Itt nem a választók és a választási mechanizmusok migrációjáról van szó, hanem az egyes nemzeti szintű választásokra irányuló egyre nagyobb nemzetközi figyelemről. Sőt, az utóbbi időben mintha már a „jó állami illemhez” tartozna az, hogy az erre irányuló nemzetközi igény esetén a demokratikus államok némi betekintést engedjenek a többi demokratikus államnak és főleg a nemzetközi szervezeteknek a náluk zajló választási folyamatokba. Ezzel mintegy növelni szeretnék a választásokon elért eredmények legitimitását, valamint a saját maguk bizalmi indexét.

¹ Erről a jelenségről lásd részletesebben HALÁSZ Iván: *Választójog és migráció = A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban*, szerk. HALÁSZ Iván, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2014.

A választások nemzetközi megfigyelése viszont éppen a fentiek miatt egy roppant érzékeny politikai kérdés. Ezt már azok a viták is jelezték, amelyek az 1980-as években, illetve az 1990-es évek elején lezajlottak az ENSZ Közgyűlésének keretében e kérdésről. A világszervezet e legrepresentatívabb intézményében mindegyik állam azonos szavazati aránnyal képviselteti magát.² Nem csupán a nyugati demokratikus államok jutnak e fórumon komolyan szóhoz, de sokszor inkább a fejlődő és néha a némi demokratikus deficittel is rendelkező államok kerülnek túlsúlyba. Egyes államok újabban aggódni kezdtek, hogy az ENSZ előbb vagy utóbb elkezd diktálni a tagállamoknak abban, vajon milyen típusú választásokat kell tartaniuk és hogyan. Attól is tartottak, hogy a választások megfigyelése lehetőséget ad majd a világszervezetnek a belügyeikbe történő beavatkozásra. Emellett egy gyakorlati vita is folyt arról, hogy az ENSZ szervezetén belül hol kellene elhelyezni a választások megfigyelésével foglalkozó részleget – a Politikai Ügyek Főosztályán³ New Yorkban vagy inkább az Emberi Jogok Főbiztosának⁴ genfi hivatalában? Végül a nemzetközi döntéshozók New York mellett tették le a voksukat.⁵

2. Az ENSZ és a választások megfigyelése: híres példák

Itt ki kell emelni, hogy a viták idején az ENSZ-nek már volt némi tapasztalata az egyes államokban zajló szavazási folyamatok ellenőrzése és megfigyelése területén. E tapasztalat azonban nagyon korlátozott volt és főleg a dekolonizációs és békeépítő folyamattal függött össze. Az érintett felek (azaz a régi gyarmatosítók és a függetlenségre vágyó gyarmatosítottak, vagyis a korábbi polgárháborús felek) ugyanis többször éppen a világszervezetet kérték fel arra, hogy felügyelje az adott terület népességének önrendelkezését kifejezni, illetve érvényesíteni akaró népszavazásokat. Az ENSZ-nek viszont nem volt mandátuma ahhoz, hogy a teljesen szuverén és stabil államokban megfigyelje a választásokat, vagy akár más formában asszisztáljon azok sikeres lebonyolításához.⁶ Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején az ENSZ mégis több helyszínen involválódott valamilyen formában a választási folyamatok lebonyolításába és felügyeletébe. Konkrétan a következő országokban zajló ren-

² Az ENSZ szerkezetéről lásd BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula, Budapest, 2005, 180–184. Ezt a szervet a szakirodalomban néha pontatlanul a világ parlamentjének is tekintik. Lásd KENNEDY, Paul: *Parlament svíta – OSN a hledání svitové vlády*, Nakl. NLN, Praha, 2009.

³ Department of Political Affairs

⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights

⁵ LUDWIG, Robin: *The UN's electoral assistance: Challenges, accomplishments, prospects = The UN Role in Promoting Democracy – Between Ideals and Reality*, eds. NEWMAN, Edward–RICH, Roland, United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris, 2004, 170.

⁶ LUDWIG: *i. m.*, 169.

dezésekről volt szó: Angola, Kambodzsa, Mozambik, Namíbia, Nicaragua, Salvador.

Tipikusan a dekolonizációs folyamatot elősegítő missziók sorába tartozik a Namíbia függetlenné válását „levezénylő” ENSZ-misszió az 1980-as évek végén.⁷ Namíbiában ugyanis 1989-ben a nemzetközi közösség – azaz konkrétan az ENSZ – által felügyelt választásokra került sor, amelyek eredményeképpen összeülhetett azon Alkotmányozó Nemzetgyűlés, amely aztán elfogadta az új namíbiai Alkotmányt és kikiáltotta az ország függetlenségét. Mindez viszonylag gyorsan történt, az ötnapos választásokra 1989. november 7. és 11. között került sor, az új Alkotmányt 1990. február 9-én fogadták el, az előbb említett függetlenség kikiáltására pedig 1990. március 6-án került sor. A függetlenségi ünnepségen részt vett az ENSZ akkori főtitkára, Javier Perez de Cuellar is.

Ez nem meglepő, hiszen a világszervezet elejétől a végig nagyon exponált és szerteágazó szerepet játszott a rendezési folyamatban. Jelen publikáció szempontjából viszont csak választási szerepvállalása fontos. Az ENSZ által létrehozott UNTAG-misszió⁸ a választási kampány során a helyiekkel együttműködve körülbelül kétszáz olyan információs irodát hozott létre, amelyekből a helyi lakosok információt kaphattak a politikai és választási kérdésekben. Emellett a misszió harminckét televíziós és kétszáz rádióprogramon keresztül is próbálta eljuttatni a választásokkal kapcsolatos információt a potenciális választópolgárokhoz.⁹

Az UNTAG éppen a választások idején érte el maximális létszámát, amely megközelítette a 8000 főt. Ebbe a számba beleértendő az a 2000 civil (azaz polgári) munkatárs is, aki a nemzetközi rendőrökkel együtt próbálta elősegíteni a választások sikeres lebonyolítását. Magát a szavazást megelőzte a választópolgárok regisztrálása, amely során több mint 700 000 helyi lakos regisztráltatta magát. A verseny összesen 72 mandátumért zajlott az induló tizenegy politikai erő között. Az általános politikai körülmények és fejlettségi szint ugyanakkor komolyan rányomták bélyegüket a választásokra. Nem szabad elfelejteni, hogy a namíbiai lakosság jelentős része írástudatlan volt és szétszórtnak élt a viszonylag nagy kiterjedésű országban, ráadásul nagyon komoly poli-

⁷ Az ásványkincsekben gazdag, ugyanakkor nem túlzottan sűrűn lakott Namíbia eredetileg német gyarmat volt, de az első világháború után mandátumterületként a Dél-Afrikai Unió kezelésébe került. A második világháború utáni évtizedekben át kellett volna esnie a dekolonizációs folyamaton, de erre végül nem került sor, mert a dél-afrikaiak nem nagyon akartak innen kivonulni. Az 1960-as évektől kezdve itt komoly küzdelem zajlott a helyi nemzeti felszabadító csapatok (SWAPO, azaz a Dél-Nyugat-Afrikai Népi Szervezet) és a dél-afrikaiak, illetve a helyi szövetségeik között.

⁸ United Nations Transitional Assistance Group, részleteket lásd www.un.org/peacekeeping/missions/untag.htm

⁹ MELBER, Henning: *Decolonization and democratization: The United Nations and Namibia's transition to democracy* = NEWMAN-RICH: i. m., 240.

itikai indulatok feszültek egymásnak társadalmukban. Emiatt a választások alatt az UNTAG-nak többször kellett közbelépni, és a rendes szavazóhelyiségek mellett mozgó szavazókabinokat is alkalmazni. A szavazócédulákon pedig a pártok nevei mellett fel kellett tüntetni az egyes politikai erők jelképeit is, hogy az esetleg írástudatlan szavazók is megfelelően tudjanak tájékozódni és szavazni. A visszaélések megelőzésére pedig minden leszavazott személy jobb kezét egy hétig eltávolíthatatlan – szabad szemmel láthatatlan, de a szavazóhelyiségben az ultraibolya sugarakkal kimutatható – festékkel jelölték meg. Ezzel a módszerrel meg lehetett akadályozni, hogy egy személy többször szavazzon. A választási részvételi arány megdöbbentően magas volt: az öt nap alatt a választási listákra feliratkozott polgárok 97,4%-a szavazott. Sőt, azokon a vidékeken, ahol a SWAPO erős volt, még magasabb volt a részvételi arány.¹⁰ Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a választások befejezése után tizenkét nappal össze tudott ülni, és ennek nyomán – a válságot rendező nemzetközi szerződések értelmében – az utolsó dél-afrikai egységek is elhagyták Namíbiát. Ezzel véget ért Namíbia hetvennégy évig tartó megszállása.

A választások, az alkotmányozás és a függetlenség kikiáltása között az UNTAG továbbra is felügyelte a terület igazgatását, próbálta a megfelelő mederben tartani az eseményeket. Igaz, ezt már csökkentett létszámmal tette, így ebben a fázisban még inkább szerephez jutottak a misszió rendőri erői. Erre főleg a nyugalom és a stabilitás fenntartása szempontjából volt szükség.

De az ENSZ nemcsak az elkésett dekolonizáció idején játszott fontos szerepet a referendumok és választások lebonyolítása során, hanem súlyos politikai válságok és a polgárháború lezárásában is. Erre az egyik legjobb példa a kambodzsai rendezés 1992 és 1993 között.¹¹ Ebben az ENSZ addigi történetének egyik legnagyobb missziója, az UNTAC játszott vezető szerepet.¹² Az UNTAC maximális létszáma 22 000 katonai és polgári személy volt. A kambodzsai ENSZ-szerepvállalás (azaz a korábbi UNAMIC- és UNTAC-missziók együtt) költségvetése elérte az 1 620 963 300 amerikai dollárt, ami nagyon sok volt a korábbi akciókhoz képest.¹³ Ezek a számok azonban már nem annyira megdöbbentőek, ha figyelembe vesszük azt a széles mandátumot, amelyet az UNTAC-missziónak szavaztak az ENSZ illetékes szervei. Az 1991. október 23-án aláírt kambodzsai rendezési egyezmény értelmében felállított Legfelsőbb Nemzeti Tanács ugyanis az ENSZ-re ruházta az egyezményben foglaltak végrehajtását, amelyben kiemelt helyen szerepelt a szabad választások megszervezése. Ezekre 1993-ban került sor, amikor sikerült legális mederbe terelni több, korábban egymással élesen szembenálló pártot és politikai

¹⁰ MELBER: *i. m.*, 241–242.

¹¹ Ennek általános háttéréről lásd SÜLYÖK Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, Gondolat, Budapest, 2004, 247–250.

¹² United Nations Transitional Authority in Cambodia

¹³ TISOVSZKY János: *Az ENSZ és a békefenntartás*, MENSZT, Budapest, 1997, 129.

csoportosulást. Az ENSZ egyébként a későbbi választások során is vállalt némi szerepet, de már nem olyan meghatározót, mint 1993-ban.¹⁴

A kambodzsai választások sok tekintetben hasonlítottak a namíbiai voksolásra. Itt is példátlanul magas volt a regisztrált választópolgárok aránya, hiszen a jogosult lakosság majdnem 96%-a regisztráltatta magát, itt is alkalmazni kellett a mobil szavazóhelyiségek módszerét, illetve az ENSZ itt is komoly szerepet játszott a választási szabályok meghatározásában.

3. Az 1990-es évek európai válságai és a választások megfigyelése

Ezen válságkezelések során az ENSZ komoly tapasztalatot szerzett a poszt-konfliktusos választásszervezés területén és egyik meghatározó szereplője lett e folyamatoknak. Ez különösen igaz az Európán kívüli térségekre, így főleg az Afrikában és Ázsiában zajló konfliktusokra. Az 1990-es évek elején azonban Európában is komoly fegyveres konfliktus, az 1991 és 1995 közötti délszláv háború okozott nagyon sok fejfájást a világ meghatározó döntéshozóinak, és hatott komolyan a nemzetközi válságkezelés és békeépítés elméletére, illetve gyakorlatára.

A délszláv térség békerendezéseiben is fontos szerephez jutottak a nemzetközi szervezetek által felügyelt választások. Bár az ENSZ markánsan jelen volt ezekben a válságkezelő folyamatokban, Európában mégsem lett meghatározó tényező a választások lebonyolítása és megfigyelése során, itt sokkal inkább a különböző páneurópai szervezetek – azaz mindenekelőtt az EBESZ, továbbá az EU és részben az Európa Tanács – jutottak szerephez.

A délszláv térségben 1995 után lebonyolított választások a nemzetközi asszisztálással végrehajtott voksolások legjelentősebb példái közé tartoznak. Ez különösen igaz az 1996-ban és 1997-ben megszervezett bosznia-hercegovinai voksolásra, illetve az ezredforduló utáni koszovói szavazásokra is. Ezek a választások egyáltalán nem voltak zökkenőmentesek és könnyűek, eredményeit azonban többnyire elfogadta a nemzetközi közösség, tekintettel arra, hogy ez az egész békefolyamat szempontjából fontos volt.

Az, hogy a délszláv válság következményeinek kezelésében (azon belül a demokratikus választások szervezése területén is) az ENSZ-nél jóval markánsabb szerepet játszottak a már említett páneurópai szervezetek, valószínűleg az azal függött össze, hogy az európai kontinens rendelkezik a legjobb „nemzetközi szervezeti lefedettséggel”, továbbá, hogy az ENSZ tekintélye a békeműveletek terén éppen a délszláv események miatt jelentősen lecsökkent. Lényeges ezen-

¹⁴ Erről lásd PEOU, Sorpong: *The UN's modest impact on Cambodia's democracy* = NEWMAN-RICH: i. m., 264–266.

kívül az is, hogy itt az egyes nemzetközi szervezetek keretében már az 1990-es évek elején elkezdődött a válságkezelő és a választásokat megfigyelő kapacitások építése, felkészítése, majd bővítése. Ez különösen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre (a továbbiakban: EBESZ) igaz, de utána a többiek is felzárkóztak. Erről a folyamatról lásd a jelen tanulmány későbbi részeit.

A békét teremtő nemzetközi és európai közösség elejétől kezdve nagyon fontos szerepet tulajdonított a szabad választások megszervezésének: részben ugyanis ezekkel akarták elérni az új – és főleg kooperatívabb – helyi elitek rekrutálódását. Hamar kiderült viszont, hogy az nem lesz ennyire egyszerű és lineáris folyamat. Erre legjobb példa az 1995 utáni Bosznia-Hercegovina volt.

Az itt zajló véres konfliktust az 1995 végén aláírt daytoni békével sikerült lezárni.¹⁵ A békeszerződés azzal számolt, hogy az egyezmény hatálybalépésétől számított néhány hónapon belül már meg lehet szervezni az első szabad választásokat.¹⁶ A választások lebonyolítására a már említett EBESZ volt hivatott, amely felállított egy ideiglenes választási bizottságot. E bizottság vezetője a boszniai EBESZ-misszió előjárója lett, illetve annak első helyettese, aki elsődlegesen a választásokért felelt,¹⁷ továbbá egy kanadai választási szakértő és az egyes helyi etnikumok delegált képviselői. A témával foglalkozó szakirodalom a következőképpen nyilatkozott erről a bizottságról: „A bizottság egyfajta központi szabályozó és irányító szerepet töltött be, itt fogalmazták meg a választási szabályokat és előírásokat, innen irányították a választási felügyelők és megfigyelők munkáját, valamint ez a grémium hirdette ki az első, 1996. október 3-i választások eredményeit, illetve igazolta azok hitelességét.”¹⁸

Itt kell leszögezni, hogy az EBESZ 1996. évi felhatalmazása szűkebb volt, mint az ENSZ 1993. évi kambodzsai mandátuma. A megbízatás ugyanis főleg a választások felügyeletére és nem szervezésére szólt. Az utóbbiban főleg a helyi szervezeteknek kellett közreműködni. Az alsó szintű szervezés és a lebonyolítás tehát alapvetően a helyi szervek feladata volt,¹⁹ igaz az egész munka az említett nemzetközi szervezet felügyelete alatt zajlott. Tény, hogy az EBESZ helyszíni jelenléte is impozáns volt: hat regionális és huszonhat területi iroda, közel négyszáz tisztviselő, kétszázötven helyi alkalmazott és végül ezerkétszáz választási megfigyelő, hasonló létszámú helyi stábbal.²⁰ Ennek ellenére az első

¹⁵ E békének különböző aspektusairól lásd *Dayton, 10 évvel később*, MTA JTI–MTA TK, Budapest, 2005.

¹⁶ Erről szólt a daytoni békeszerződés harmadik melléklete.

¹⁷ Mindketten amerikaiak voltak, ami jelzi, hogy az USA milyen nagy jelentőséget tulajdonított e kérdésnek. Lásd JUHÁSZ József, MÁRKUSZ László, TÁLAS Péter, VALKI László: *Kinek a békéje? – Háború és béke a volt Jugoszláviában*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003, 206.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Azaz azok kompetenciájába tartozott a választópolgárok regisztrálása, az egyes szavazatszámoló bizottságok elnökeinek a kijelölése, felkészítése és végül a szavazatszámolás maga is. JUHÁSZ, MÁRKUSZ, TÁLAS, VALKI: i. m., 207.

²⁰ Uo.

választások nem hozták meg a várva várt eredményeket. Viszonylag sokan egyáltalán nem tudtak szavazni, így például a belső menekültek számára nem volt biztosítva a háború előtti lakóhelyükön való választás lehetősége. Nagyon sokan továbbra is a háborúért felelős nacionalista pártokra szavaztak, olyanmódra, hogy tulajdonképpen ezek a pártok voltak az első választások nyertesei.²¹ A szakirodalom egyik része éppen emiatt gondolja, hogy a Dayton utáni első boszniai választások nemzetközi ellenőrzésének koncepciója nem volt a legszerencsésebb.²²

A namíbiai, kambodzsai és boszniai választások példája is jól mutatja, hogy általában véve nincs két azonos választási megfigyelés. Mindegyiknek konkrét helyzetre és konkrét kihívásokra kell reagálni. És az előbb felsoroltak csak a „forró” konfliktus utáni választási megfigyelések voltak. Az 1990-es évek első felétől viszont a választási megfigyelés egyre népszerűbb lett konszolidált körülmények között is, amikor nem egy háborús konfliktus lezárásáról, hanem egyszerűen a versengő politikai szereplők egymás iránti bizalmatlanságáról, a régi rendszer rossz emlékeinek leküzdéséről vagy legitimációs problémákról volt szó.

A választások nemzetközi megfigyelésére ugyanis a modern világban nemcsak a háború utáni helyzetekben kerül, illetve kerülhet sor, hanem akkor is, amikor valami probléma vagy aggály merül fel a nemzetközi közösség részéről a konkrét választások kapcsán, vagy azokra éppen nagyon érzékeny történelmi pillanatban kerül sor. Ilyen volt a kelet-közép-európai rendszerváltás, illetve a közelmúlt ukrán történései. 2014 telén ugyanis nemcsak forradalminak vagy polgárháborúsoknak nevezhető események történtek Ukrajnában, hanem – erre való reakcióként – ez évben két országos szavazást is tartottak, amelyek során először az államfő személyéről, majd néhány hónappal később a parlamenti képviselőkéről döntöttek a választójoggal rendelkező ukrán állampolgárok. Ez a választás pedig az egész ukrán válság geopolitikai súlyára való tekintettel nagyon komoly nemzetközi megfigyelés alatt zajlott le.

4. A magyar helyzet: történeti előzmények

A 2013-ban elfogadott magyar választási eljárási kódex egyik fontos újdonsága a magyar választási folyamatok nemzetközi megfigyelésének szokatlanul részletes szabályozása. Az ide vonatkozó törvényi rendelkezések újszerűsége nemcsak az eddigi magyar választási jogalkotás szempontjából emelhető ki, hanem abban a közép-európai regionális kontextusban is szembeűnő, amelyben általában célszerű tárgyalni a magyar jogfejlődést. Az utóbbi években ugyanis nem

²¹ JUHÁSZ, MÁRKUSZ, TÁLAS, VALKI: *i. m.*, 208–209.

²² *Uo.*

csupán a magyar választási szabályok úrafogalmazása és részleges kodifikálása ment végbe, de 2011-ben megszületett az új lengyel választási kódex, amelyet 2014 nyarán szlovák társának elfogadása követett.

Ugyanakkor egyik említett állam szabályozása sem fordított olyan mértékű figyelmet ennek az egyre inkább fontossá váló kérdésnek a tárgyalására, mint az aktuális magyar választási eljárási törvény. Igaz viszont, hogy maga a nemzetközi megfigyelői intézmény röviden mégiscsak megjelent ezen államok választójogi szabályozásában. Emiatt talán egy új trendről is lehet beszélni.

Az a tény, hogy e jogintézményre vonatkozó rendelkezések csak 2013-ban kerültek be a magyar jogrendbe, nem jelenti azt, hogy Magyarországnak eddig semmilyen tapasztalata nem volt a választási folyamatok megfigyelésével. Ez egyaránt vonatkozik a külföldi választási megfigyelők magyarországi jelenlétére, illetve a magyar választási megfigyelők külföldi szerepvállalásaira. Az utóbbira természetesen majdnem mindig valamely kompetens – azaz az ilyen megfigyelés lebonyolítására hivatott – nemzetközi kormányközi szervezetek, szerv, intézmény vagy netán nem kormányzati szervezet (a továbbiakban: NGO) keretében került sor.²³

Itt azonban rögtön le kell szögezni, hogy az új eljárási kódex nem foglalkozik a választási megfigyelésnek ezzel a második – mondhatni külső – dimenziójával és csak a magyarországi választásokra koncentrál. A magyar választási megfigyelők tehát nem a magyar jogszabályok szerint működnek külföldön, hanem azon szabályok, dokumentumok, illetve utasítások keretein belül, amelyeket a választások nemzetközi megfigyelésével foglalkozó szervezetek és intézmények dolgoztak ki. Ebben a tekintetben különösen az EU és az EBESZ az élenjáró szervezet.²⁴

Bár a választások és népszavazások nemzetközi megfigyelése térségünkben az előbb már említett módon, főleg a hidegháború befejezésével vált népszerűvé és széles körben többé-kevésbé elfogadottá is, mindez még nem jelenti azt, hogy ne lennének fontos korábbi előzményei e folyamatnak.

Tény, hogy a legitim képviseleti szervek felállítását szolgáló választásokat majdnem mindenütt az állami, illetve nemzeti szuverenitás keretein belül volt szokás értelmezni. Ez logikus és sok tekintetben természetes is, hiszen alap esetben – azaz a választásokat komolyan vevő demokratikus rendszerekben – a választások kapcsán egy bensőséges politikai aktusról, cselekményről van szó, amelyet nem lenne szabad semmilyen formában megzavarni a külső beavatkozásokkal.

²³ E szempontból egyedinek számít Kovács Bélának, az Európai Parlament Jobbik színeiben megválasztott képviselőjének 2014. évi tavaszi szerepvállalása. Ez pedig a Krím-félszigeten lezajlott „átcsatolási” népszavazás nemzetközi megfigyelésében való közreműködés volt, amely misszió nem az EP szervezésében történt, hanem a helyi tényezők és Oroszország kezdeményezéséből indult ki.

²⁴ Erről lásd *Election Observation Handbook*, Fifth Edition, OSCE ODIHR, Warsaw, 2005.

Ez normális körülmények között többnyire így is van, és a választások külföldi asszisztálás nélkül mennek végbe. Ez volt a helyzet az első magyar népképviseleti választások során 1848-ban, hasonlóképpen működött a rendszer a dualizmus idején, sőt, még az első világháborúban bekövetkezett összeomlás után is. Az 1920. évi nemzetgyűlési választásokon ezért a külföldi megfigyelőknek nem volt szerepe, pedig a külső és a belső körülmények szempontjából nemcsak egy érzékeny, hanem sok tekintetben kiszolgáltatott helyzetről volt szó.²⁵

Más volt viszont a helyzet a Sopron állami hovatartozásáról szóló 1921. decemberi (14–16.) népszavazás alatt. A népszavazásra, amely során a helyi lakosság többsége végül a Magyarországhoz való tartozás mellett döntött, az antant felügyelete mellett került sor. A menetét a tizenkét pontból álló népszavazási szabályzat határozta meg, amely maga is a nemzetközi tárgyalásokon kialakult dokumentum volt. Ezt hivatalosan a győztes nagyhatalmakat ebben a folyamatban képviselő Szövetségi Tábornoki Bizottság adta ki, amely a magyar és osztrák fél között a velencei tárgyalásokon elért megállapodásokat próbálta itt egységes dokumentumba foglalni.

A Szövetségi Tábornoki Bizottság volt továbbá az a szerv, amely magát a szavazást is felügyelte. A nemzetközi felügyelet olyan mértékű volt, hogy a szavazólapot mindig a választásokat megfigyelő bizottság egyik tagja dobta be az urnába, természetesen a szavazó jelenlétében. A népszavazás zavartalan lebonyolításának céljából az antant Felső-Sziléziából százötven francia, száznegyven olasz és negyven angol katonát vezényelt át Sopronba, mégpedig azzal a céllal, hogy tartsák fenn a rendet a népszavazás alatt.²⁶ Itt nem árt leszögezni, hogy nem a soproni népszavazás volt akkor az egyetlen ilyen típusú – azaz nemzetközileg ellenőrzött – véleménynyilvánítás egy-egy terület hovatartozásáról. Egyebek mellett ilyenre került sor a már említett Felső-Sziléziában is.

Megállapítható, hogy a két világháború közötti időszakban megtartott magyarországi választások külföldi asszisztálás nélkül történtek. Némileg más volt a helyzet 1944 végén és 1945 elején, amikor részben a világháborúban győztes antifasiszta nagyhatalmak (különösen Szovjetunió) ösztönzésére, valamint a gyors közjogi újjáépítés miatt szükség volt az Ideiglenes Nemzetgyűlés megválasztására. Ez a folyamat fokozatosan ment végbe és a képviselők kiválasztása sok helyen nagygyűlésen történt közfelkiáltással. Bár a Szovjetunió

²⁵ A magyar választási szabályozás rövid történetéről lásd DEZSŐ Márta, NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin, RYTKÓ Emília: *A választójog*, Press Publica, Budapest, 2002.

²⁶ A soproni népszavazás körülményeiről lásd FIZIKER Róbert: „*Wisst ihr, magyarok maradtunk!*” – *A soproni népszavazás 1921 = Ausztria a 20. században – Az „életképtelen” államtól a „boldogok szigetéig”, szerk. NÉMETH István, FIZIKER Róbert, L’ Harmattan, Budapest, 2011.; továbbá ORMOS Mária: *Civitas fidelissima – Népszavazás Sopronban 1921*, Gordiusz, Győr, 1990.*

valóban felszabadította Magyarországot a náci-nyilas rémuralom alól, jogilag az mégiscsak egy, a számára korábban ellenséges ország legyőzését és megszállását jelentette, mégpedig nemcsak tényleges, hanem jogi értelemben is. 1945-ben ezt igazából egyik fél sem látta másként. Az ideiglenes nemzetgyűlési képviselők megválasztása a front áthaladása után természetesen nem történhetett volna meg a szovjet katonai-politikai hatóságok tudta, illetve engedélye nélkül – sőt, itt inkább a szovjet szervek kéréséről volt szó. Ez a választás a sajátosságai miatt azonban inkább a posztkonfliktusos választások sorába illeszkedik.

Az államszocializmus időszakában (1949–1989) a többi szocialista országhoz hasonlóan Magyarországon is rendszeresen tartották meg az országgyűlési és tanácsai választásokat, amelyeknek azonban a politikai rendszer valódi működése szempontjából nem volt sok jelentősége. A korabeli viszonyok között itt szó sem lehetett a választási folyamat nemzetközi vagy külföldi megfigyeléséről – Szovjetunióknak ugyanis erre nem volt szüksége, a nyugati demokratikus államoknak pedig lehetősége.

A helyzet gyökeresen megváltozott az 1989. évi rendszerváltás után, amely nemcsak egy gazdasági-társadalmi, illetve politikai rendszer más formációval való felváltását jelentette, hanem ezzel egyidejűleg megnyílt az út az európai kontinens integrálódása előtt, valamint jóval intenzívebbé vált az a folyamat, amelyet manapság globalizálódásnak nevezünk. Az olyan kihívások, mint a demokratizálódás, az integráció előkészítése és a globalizálódás pedig együttesen komolyan kihatottak a választási rendszer és gyakorlat fejlődésére.

5. Az EBESZ és a választások megfigyelése

E folyamat talán egyik legfontosabb európai állomása az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (a továbbiakban: EBEÉ) 1990. évi koppenhágai nyilatkozatának elfogadása volt. Az 1990. évi *Koppenhágai Nyilatkozatban* résztvevő ötvenhat tagállam elkötelezte magát a szabad és tisztességes választások tartása mellett, mert „a nép akarata, amit szabad és tisztességes, rendszeres időközönként megtartott választásokon fejez ki, minden kormányzat hatalmának és legitimitásának alapja”. Ezeket a kitűzéseket később megerősítették a Párizsi Charta nevű dokumentumban is.

A kitűzött emberi jogi célok megvalósításának végrehajtására hozták létre először a Szabad Választások Hivatalát, amely 1992-től kezdve a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája névre hallgat (a közismert angol rövidítéssel: ODIHR).²⁷ Az ODIHR 1990 óta több mint kétszázharminc választási megfigyelést szervezett a tagállamokban, mégpedig egységes módszertan

²⁷ Erről a szervezetről lásd részletesen BLAHÓ, PRANDLER: *i. m.*, 384.

alapján.²⁸ Az előbb említett EBEÉ ugyan 1994-ben hivatalosan Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté alakult át, de a mai napig is egyik leginkább meghatározó szereplője maradt a választások nemzetközi megfigyelésének. Igaz, most már több fontos intézményi társa van e tevékenységben. Köztük globális értelemben legjelentősebb az ENSZ, illetve az EU, amely szintén nemcsak az európai kontinensen végez most már választási megfigyeléseket. Továbbá Európában meg kell említeni még az Európa Tanácsot, Afrikában pedig az Afrikai Uniót. Egye inkább nő a Nemzetközi Migrációs Szervezet (angol rövidítéssel IOM) szerepe is. De nem szabad megfeledkezni egy sor NGO-ról, illetve a különböző pártokhoz és ideológiai-politikai irányzatokhoz kötődő háttérintézményekről sem. Az utóbbi kategóriába tartoznak például az olyan fontos amerikai intézmények, illetve intézetek, mint a Carter Center, a National Democratic Institute,²⁹ valamint a National Republican Institute.³⁰

6. Magyarország és a megfigyelők

A rendszerváltás utáni magyarországi választásokon többször jelentek meg külföldi, nemzetközi megfigyelők. 2013 előtt igazából semmilyen magyar jogszabály nem rendezte a választási megfigyelők működését, erre a gyakorlatra például az EBESZ-szel kötött kétoldalú megállapodások alapján került, illetve kerülhetett sor. Magyarország ugyanis még 1990-ben az előbb már említett *Koppenhágai Nyilatkozat* aláírásával vállalta, hogy értesíti a szervezetet az aktuális, soron következő választásról és rendszeresen kéri, hogy az EBESZ választási megfigyelőket küldjön.³¹ A külföldi megfigyelői missziók a rendszerváltás utáni Magyarországon döntően a szokásjog, valamint az Országos Választási Iroda vezetőjének a választási irodákra kötelező utasításai alapján végezték, illetve végezheték tevékenységüket.³²

²⁸ BODNÁR Eszter: *Mire jó a választási megfigyelés?*
<http://szuveren.hu/politika/mire-jo-a-valasztasi-megfigyeles> (Letöltés dátuma: 2014. március 20.)

²⁹ Uo.

³⁰ Ezen intézmények egyértelműen amerikai kötődése viszont nem jelenti azt, hogy csak az USA-ból érkezett megfigyelők vesznek részt a misszióik munkájában. Erre legjobb példa, hogy a 2014. évi, őszi ukrajnai parlamenti választások során a Nemzeti Republikánus Intézet ukrajnai missziójának egyik meghatározó és politikailag fajsúlyos személyisége Iveta Radičová, korábbi (2010 és 2012 között) szlovák kormányfő volt.

³¹ *Nemzetközi megfigyelők a választásokon*,
<http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/02/Nemzetk%C3%B6zi-megfigyel%C5%91k-a-v%C3%A1laszt%C3%A1sokon.pdf>

³² BODNÁR: *i. m.*

Magyarország az előbb említett nyilatkozat és a Párizsi Charta aláírójaként már a kezdetektől támogatta az EBESZ választási megfigyeléssel kapcsolatos törekvéseit. Ennek megfelelően, miután az EBESZ 1996-ban kidolgozta a választási megfigyelések feltételeit és keretrendszerét, a soron következő 1998. évi magyarországi parlamenti választásokat már EOM típusú, tehát a legerősebb választási misszióval figyelte meg.³³ A szervezet szintén ilyen missziót küldött a 2002. évi parlamenti választások megfigyelésére, és miután egyik alkalommal sem észlelt kiugró visszasságokat, illetve a választást befolyásoló törvények sem változtak a köztes években, a szervezet több év kihagyás után 2010-ben már csak EAM-missziót³⁴ küldött Magyarországra.³⁵ 2014-ben viszont ennél ambiciózusabb misszió érkezett hazánkba,³⁶ amely a LEOM kategóriába tartozott – azaz korlátozott választási megfigyelő misszióról volt szó.³⁷

³³ Election Observation Mission. A kifejezés az átfogó választási megfigyelést jelenti, amelynek keretében összetett megfigyelést végez az EBESZ a választási rendszer egészére kiterjedően. A misszió egy központi szakértői csoportból áll, amely körülbelül két hónapig van az országban. Emellett az ország méretétől függően néhány hosszútávú és nagyszámú rövidtávú megfigyelő vesz részt a misszióban. Ők az ország különböző pontjain figyelik a választásokat és annak teljes lebonyolítását, mégpedig a kampányfinanszírozástól a jogorvoslati rendszer működéséig. Ilyen típusú missziót általában a fiatalabb demokráciákba vagy a problémásnak tekinthető országokba szoktak küldeni. E misszió járt például a rendszerváltás után a volt kommunista blokk országokban, ezen belül kétszer (1998-ban és 2002-ben) Magyarországon is. Lásd *Az EBESZ választási megfigyelői missziói és Magyarország*, http://szazadveg.hu/ld/e9w1f7y0v9j0n1d112k6_SZV_ebesz_vOK.pdf

³⁴ Választási Értékelő Misszió. Ilyen missziót szokás küldeni a bejáratott demokráciákba, többnyire csak két héten át működik és általában tíz főt foglal magában. Uo.

³⁵ Uo.

³⁶ E misszió vezetője Audrey Glover volt, az EBESZ ODIHR részéről, de az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének tagjai is képviseltették magukat benne. E misszió keretében az EBESZ-nek összesen 79 munkatársa regisztráltatta magát Magyarországon. Erről lásd <http://valasztas2014.hir24.hu/valasztasi-hirek/2014/04/06/az-ebesz-megfigyelok-eddig-el-egedettek/> A 2014. őszi helyhatósági választásokra viszont az EBESZ már nem küldött választási megfigyelői missziót Magyarországra. Magyarország egyébként meghívta a szervezetet ezekre a választásokra, de az EBESZ nem kívánt élni a lehetőséggel.

³⁷ „Kisebb megfigyelői aktivitást jelent az EOM-hoz képest. Csak szakértők, illetve a regionális központokban hosszú távú megfigyelők kísérik figyelemmel a választási eljárást (azaz hiányzik a nagyszámú rövid távú megfigyelői elem), jellemzően a kampány utolsó hónapjától kezdve. A LEOM lényege, hogy olyan esetekben, amelyekben általános a bizalom az adott ország demokratikus berendezkedésével kapcsolatban, a misszió szakértői hosszú távon elemzik a választási folyamatokat, így segítve elő a választási rendszer fejlődését. Magát a választást ugyanakkor már általában nem követi figyelemmel. Tipikusan ilyen esetnek tekinthető egy új választási rendszer elfogadása vagy a választókerületek határainak megváltoztatása.” Uo.

7. A választások megfigyelésére vonatkozó hatályos rendelkezések

E misszió működését már az új magyar választási eljárási törvény tette lehetővé, amelyet 2013-ban fogadtak el. A 2013. évi XXXVI. törvény egy egész nagy cikkelyt szentelt ennek a kérdésnek, amely a nemzetközi megfigyelő címet viseli. A most említett 4. § kitér egyrészt a nemzetközi megfigyelők jogállására, másrészt azokra a lehetőségekre, illetve kötelezettségekre, amelyekkel rendelkeznek a különböző magyarországi választások során.

Az első kérdés az, hogy ki lehet Magyarországon nemzetközi megfigyelő? A törvény meglehetősen pontosan fogalmaz: más államnak vagy nemzetközi szervezetnek a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) által nyilvántartásba vett képviselője. A törvény itt nem tesz különbséget a kormányközi és nem-kormányzati nemzetközi szervezetek megfigyelői között, bár valószínű, hogy a jogalkotó alapvetően azon nemzetközi szervezetek képviselőire gondolt, amelyeknek már van némi gyakorlata e téren (azaz döntően az ENSZ, EU, EBESZ, Európa Tanács, az Interparlamentáris Unió stb.). Fontos viszont, hogy a nyilvántartásba vétel nélkül senki nem tud Magyarországon választási megfigyelőként működni. Ezen nyilvántartásba vétel egy regisztrációs kártya kibocsátásában manifesztálódik.

Az NVI által a nemzetközi megfigyelőkről vezetett nyilvántartás tartalmazza a nemzetközi megfigyelő nevét, születési helyét és idejét, valamint a megbízó állam vagy nemzetközi szervezet nevét. A nemzetközi megfigyelők nevét, valamint a megbízó állam vagy nemzetközi szervezet nevét az NVI a választások hivatalos honlapján is közzéteszi. Ugyanakkor a nemzetközi megfigyelő személyes adatait a nyilvántartásból a szavazást követő kilencvenedik nap utáni munkanapon törölni kell.

A nemzetközi megfigyelő nyilvántartásba vételéről, valamint nyilvántartásból való törléséről az NVI elnöke dönt, és a döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak. E rendelkezés meglehetősen nagy mozgásteret biztosít az elnöknek, aki ebben a tekintetben végső soron úgy jár el, mint a magyar állam képviselője. Ezzel a rendelkezéssel a magyar állam tulajdonképpen megőrizte teljes szuverenitását a területén zajló választási folyamatok megfigyelése vonatkozásában.

Milyen lehetőségekkel rendelkeznek a hatályos szabályozás szerint a választási megfigyelők? Azaz mit tehetnek és mit nem? A jogalkotó itt összesen három jogot és három kötelezettséget fogalmazott meg. Eszerint a nyilvántartásba vett nemzetközi választási megfigyelő

„a) a választási eljárás teljes menetét figyelemmel kísérheti, a választási szervek munkájánál jelen lehet,

b) a választási bizottságok irataiba betekinthet, azokból – a személyes adatokat nem tartalmazó – másolatot kérhet,

c) kérdést intézhet a választási szervek tagjaihoz, és felhívhatja azok figyelmét az általa tapasztalt rendellenességekre...”

Ugyanakkor a megfigyelő

„...d) a választási eljárást és a választási szervek tevékenységét nem zavarhatja és nem befolyásolhatja,

e) tevékenysége végzése alatt köteles a Nemzeti Választási Iroda által rendelkezésére bocsátott regisztrációs kártyát jól látható helyen és módon viselni,

f) köteles pártatlanul végezni tevékenységét.”³⁸

A 2013-ban elfogadott törvény alapján Magyarországon eddig három választást bonyolították le: a 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választásokról van szó. E voksolásokat a nemzetközi figyelem eltérő mértékben kísérte. A külföld érdeklődése a parlamenti választások során volt a legintenzívebb. Akkor ugyanis az NVI internetes tájékoztató oldala szerint összesen huszonhat külföldi megfigyelő érkezett az országba.³⁹ A Budapesten működő nagykövetségek közül a dán, a görög, a holland, az indiai, a kínai, a nigériai, az orosz és román mellett az Egyesült Államok nagykövetsége delegált összesen tizenkilenc megfigyelőt. Mellettük még az orosz Központi Választási Bizottság, az osztrák Belügyminisztérium és a Román Választási Iroda is küldött Magyarországra hét megfigyelőt.⁴⁰ Emellett Magyarországon működött még az EBESZ missziója. A májusi EP-választásokat már jóval kisebb figyelem kísérte – csak az Oroszországi Föderáció Nagykövetsége regisztráltatott négy választási megfigyelőt.⁴¹

³⁸ A 2011-ben elfogadott lengyel választási kódex is tartalmaz különböző rendelkezéseket a nemzetközi választási megfigyelőkre nézve. Igaz, az azokat összefoglaló 50. cikkely jóval szűkszavúbb, mint a hatályos magyar rendezés. Viszont itt is csak az Állami Választási Bizottság hozzájárulásával lehet részt venni a választások megfigyelésében, mégpedig bármilyen szinten. A lengyel jogszabály ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy ki delegálhat nemzetközi megfigyelőket. A 2014. évi szlovák választási kódex ezzel szemben mindig következetesen csak a nemzetközi szervezetek megfigyelőiről beszél.

³⁹ Huszonhat nemzetközi megfigyelő regisztrált az önkormányzati választásra, <http://www.hirado.hu/2014/10/11/huszonhat-nemzetkozi-megfigyelo-regisztralt-az-onkormanyzati-valasztasra/>

⁴⁰ Uo.

⁴¹ http://www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/383415_ep_valasztas_mindossze_negy_nemzetkozi_megfigyelo

Jelölés, finanszírozás

László Róbert
választási szakértő
Political Capital Institute

Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer

A régóta a visszaélések melegágyát képező jelöltállítási rendszert csak átalakítani sikerült, megtisztítani nem. Hiába történtek néhány ponton jó irányba lépések (ajánlószelvény-rendszer megszüntetése, támogató aláírások számának csökkentése, kincstári kártya bevezetése, költségi limit felemelése, indexálása), addig nem lesznek tiszta körülmények, amíg a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatáshoz juthatnak ellenőrizetlenül. Az ajánlószelvények adásvételét felváltotta az ajánlóívek másolása, a visszaéléseket ösztönző kampányfinanszírozási szabályokkal együtt pedig olyan rendszer állt össze, amely nem annyira a demokratikus versengésnek, mint inkább a politikai opportunistáknak kedvez.

Ahogy a választási rendszer egészének, úgy annak részeinek átalakítását is politikai érdekek motiválják. Nem képeznek kivételt ez alól sem a jelöltállítási, sem az azzal szoros összefüggésben álló kampányfinanszírozási szabályok, amelyek újrainírása szerves részét képezte a 2011-től 2014-ig tartó országgyűlési választási reformfolyamatnak.

Bár az önkormányzati választási szisztémának kevesebb eleme módosult 2014-ben, mint négy évvel korábban, épp a jelöltállítás vonatkozásában jelentős, ráadásul a 2010. évihez képest ellentétes előjelű változásoknak lehettünk tanúi. A két reformfolyamat nem független egymástól.

1. Országgyűlési választás

Első kormányzása óta a Fidesz¹ következetesen védte az akkor hatályos jelöltállítási rendszert, amely magasan tartotta a politikai arénába való belépés korlátját. Az 1998 és 2010 közötti időszakban, amikor a parlamenti kétharmados

¹ 2006-tól kezdve pontosabb lenne a „Fidesz–KDNP” hivatkozás, mivel azonban ez az írás a politikai motivációk felől közelít a választási rendszer reformjához, és mivel ebben a folyamatban a Fidesz mint nagy párt érdekei érvényesültek, a KDNP-re való utalást a későbbiekben mellőzzük.

többséget a Fidesz és az MSZP csak együtt tudta összeadni, egyikük részéről sem merült fel komolyan az ajánlószevény-gyűjtésre épülő jelöltállítási rendszer reformja, noha választásról választásra egyre nyilvánvalóbbá váltak az ezzel kapcsolatos visszaélések.² Az Országgyűlésben 1999–2000-ben működő *A választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottság* jegyzőkönyveiből kiderül, hogy az akkori nagy pártok egyike sem érvelt az ajánlószevény-rendszer felszámolása mellett. A Fidesz részéről felszólaló Salamon László így foglalta össze a pártja számára esetlegesen elfogadható maximális változtatás lehetőségét: „Az egyik az a variáció, hogy az 1 százalék feletti pártok indulhassanak, és mi azt mondjuk, hogy ez legyen egy szűrő. Ennek egy alváltozata lehet az, hogy 1 százalékot indító pártok induljanak minden további nélkül, és ha emellett még más párt akar indulni, akkor annak legyen ajánlószevény-gyűjtés. De ha ez diszkriminatív, akkor el tudjuk fogadni azt a megoldást, hogy minden pártnak tartsuk fenn az ajánlószevény-gyűjtést, tehát a kopogtatócédulás rendszert, legfeljebb rövidebb időre és nagyobb kontingenssel.”³ Ekkor azonban már minden párt számára ismert volt, hogy a bizottság eredménytelenül fejezi be munkáját, így Salamon szavainak ekkor nem volt politikai súlya. Felidézése csak azért indokolt, mert pártja részéről az ezt követő bő tíz évben egyszer sem hallhattunk a jelöltállítás feltételeit lazítani szándékozó megnyilatkozást, a 2011–2012-es irányváltásra éppen ezért magyarázatot kell találnunk.

Ismert, a nagy és közepes pártok általában nem érdekeltek a politika sokszínűségében; a Fidesz ráadásul első kormányzása idején, illetve az azt követő ellenzéki években nem lehetett biztos abban, hogy egy esetlegesen feltűnő új jobboldali formáció ne jelenthetne veszélyt pozícióira. A politikai arénába való belépés magas korlátjai már csak ezért is érdekében álltak, de az sem elhanyagolható szempont, hogy az ajánlószevény-rendszer által biztosított – ebben a tanulmányban részleteiben nem tárgyalt – visszaélési lehetőségeknek szintén a nagyobb formációk voltak hasznélvezői. A status quo addig mindenképp megfelelt a Fidesznek (és természetesen az MSZP-nek), amíg két nagyságrendileg azonos támogatottságú politikai tömb versengett egymással. A Fidesz 2010. évi kétharmados győzelme és a baloldal meggyengülése azonban, ha nem is azonnal, de átírta a Fidesz jelöltállításhoz fűződő viszonyát is.

² Political Capital Institute – *Hibák a rendszerben*, (Választásirendszer.hu – 2009. augusztus) http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf *Pénzért vett ajánlószevényeket egy újságíró*, (Index.hu – 2009. október 19.) http://index.hu/belfold/budapest/2009/10/19/penzert_vett_ajanloszevenyeket_egy_ujsagi_ro/

³ *Jegyzőkönyv az Országgyűlés választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottságának 2000. október 10-én (kedden) 10 órakor az Országház főemelet 58. számú üléstermében megtartott üléséről*, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/ParlamentiEsetiBizottsag_Jegyzokonyv_20001010.pdf

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló, 2011. november 20-án benyújtott törvényjavaslat⁴ szerint még egy egyéni választókerületi jelölt elindításához 1500 ajánlószelvényre lett volna szükség. Ezen érték hatályossá válása a korábbiakhoz képest további nehezítést jelentett volna. 2010-ig ugyanis átlagosan körülbelül minden hatvanadik⁵ választó aláírására volt szükség egy jelölt elindításához, ez csökkent volna körülbelül ötvenre.⁶ 2011 őszén már szivárogtak ki⁷ a jelöltállítási szabályok lazítását szükségesnek tartó kormánypárti vélemények, de a törvény elfogadásáig nem volt világos, melyik álláspont kerekedik felül. A 2011. december 23-i zárószavazás előtt néhány nappal azonban egy módosító indítvánnyal 1000-re vitték le a jelöltállításhoz szükséges ajánlószelvények számát, ami már érzékelhető könnyítést jelenthetett a kisebb formációk számára: elegendő lett volna minden hetvenötödik⁸ választópolgártól beszerezni a támogató cédulát.

Ettől a pillanattól számíthatjuk, hogy a Fideszben megváltozott a jelöltállításához való évtizedes szigorú viszony, aminek okát aligha kereshetjük másban, mint az egyre megosztottabb ellenzékben. Gyurcsány Ferenc 2011 októberében szakított az MSZP-vel, új pártja, a Demokratikus Koalíció november 6-án alakult meg, de Bajnai Gordon visszatérése is egyre valószínűbb volt már ekkor. A Fidesz által megalkotott új választási rendszer a korábbihoz képest jelentős lépést tett a többségi rendszerek felé (többek között az egyéni választókerületek nagyobb arányával, a győztest felülpremizáló töredékszavazat-elszámolási mechanizmussal, a második forduló eltörlésével), az együttműködés felé terelve a megosztott ellenzéki erőket. A jelöltállítás megkönnyítése pedig ezzel ellentétes irányú ösztönzőt vitt a rendszerbe: a politikai arénába esetlegesen betörni kívánó újabb formációk számára is elérhető távolságba került az önálló megmérettetés lehetősége.⁹ 2012 őszén a Fidesz fokozta is ezt a hatást: a választási eljárási törvényjavaslat¹⁰ szeptember 18-án benyújtott első verziója a jelöltállításához szükséges – a választójogi törvényben rögzített – 1000-es értéket 200-ra csökkentette volna. Vélhetően ezt a számot már értelmetlenül

⁴ T/5006. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról, (2011. november 20.) <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>

⁵ $8\,000\,000/176/750=60,6$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 176 a választókerületek száma, 750 az ajánlószelvények száma.

⁶ $8\,000\,000/106/1500=50,3$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választókerületek száma, 1500 az ajánlószelvények száma.

⁷ *Pénteken beterjesztik a választási reformot*, (Index.hu – 2011. november 17.) http://index.hu/belfold/2011/11/17/penteken_beterjesztik_a_valasztasi_reformot/

⁸ $8\,000\,000/106/1000=75,5$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választókerületek száma, 1000 az ajánlószelvények száma.

⁹ A saját politikai arcél kidomborítása és a választási győzelemhez nélkülözhetetlen összefogáskényszer dilemmájának feloldására az ellenzéki erők – a Fidesz várakozásának megfelelően – nem is bizonyultak alkalmasnak.

¹⁰ T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról, (2012. szeptember 18.) <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>

alacsonynak találták, és egy november 6-án benyújtott módosító indítvány-nyal¹¹ 500-ra állították be a végleges értéket¹². Végül tehát az egyéni jelöltté váláshoz átlagosan minden százötvenedik¹³ választópolgár támogatása elegendőnek bizonyult, ami már önmagában két és félszeres könnyítést jelent a régebbi gyakorlathoz képest. Nem merült ki azonban ennyiben a lazítás.

Bár 2012 szeptemberében nem kapott komolyabb figyelmet, a T/8405. számú törvényjavaslatban felbukkant a többes jelölés lehetősége is, ami benne is maradt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Ve.). Ezzel még tovább egyszerűsödött a ringbe szállni kívánó jelöltek dolga, amit elhanyagolható mértékben ellensúlyozott az aláírásgyűjtési időszak harmincötől tizennégy napra csökkentése.

Lényegesen megkönnyítették a listaállítási feltételeit is. A területi listák eltűnésével már olyan formációk előtt is megnyílt a lehetőség a minden egyes szavazó körben megjelenő szavazólapra kerülésre, amelyek az ország egyik felében egyáltalán nem gyűjtenek aláírást. Ha egy pártnak mindössze 27 egyéni jelöltje van az ország legalább kilenc megyéjé és a fővárost lefedve, máris lehet országos listája, ami a korábbi, kizárólag kompenzációs célú, a szavazófülkékben meg sem jelenő országos listával ellentétben minden egyes szavazó körben elérhető a választók számára. Korábban, amíg területi listákra szavaztunk, a legtöbb megyében legalább 2, de Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 3, Pest megyében 4, Budapesten pedig 8 jelölt kellett az országos lefedettséghez. Ez azt jelentette, hogy minimálisan $[(17 \times 2) + 3 + 4 + 8] \times 750 = 36\,750$ ajánlószer-vény kellett korábban ahhoz, hogy egy párt egyáltalán eséllyel induljon el az ötszázalékos küszöb eléréseért vívott küzdelemben.¹⁴ Ez az érték most $27 \times 500 = 13\,500$ -ra csökkent.

Ahhoz, hogy egy politikai erőnek mindenhol legyen egyéni jelöltje, már 53 ezer aláírás elegendő, míg korábban ugyanehhez 132 ezer ajánlószer-vény kellett.

Az ajánlószer-vény-rendszer eltörlésére mutakozó egyre szélesebb körű igény 2011-ben még nem érte el a Fidesz ingerküszöbét, 2012 őszére azonban ez is megváltozott. A választási eljárási törvényjavaslat szeptember 18-án benyújtott, első verziójában minden előzetes értesítés nélkül megjelent az ajánlószer-vényeket felváltó ajánlóív intézménye. Ez önmagában mindenképp előremutató változtatás volt, a kampányfinanszírozás átalakításának ismerete

¹¹ T/8405/52. számú kapcsolódó módosító javaslat (2012. november 6.)
<http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0052.pdf>

¹² 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100203.TV

¹³ $8\,000\,000/106/500 = 150,9$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választó-kerületek száma, 500 az aláírások száma.

¹⁴ A KDNP-nek 1990-ben még sikerült tizenöt területi listával bejutnia a parlamentbe, később azonban egyetlen olyan formáció sem került a bejutási küszöb közelébe, amelyik-nek ne lett volna húsz területi listája.

nélkül viszont ekkor még nem látszott a teljes kép, így az sem, hogy a szelvénygyűjtésre épülő rendszer eltűnése nem lesz elegendő a visszaélések felszámolásához.¹⁵

A szükséges aláírások számának radikális csökkentése és a többes jelölés bevezetése – más feltételek egyidejű teljesülése esetén – akár még hozzá is járulhatna a politikai kínálat sokszínűbbé tételéhez. Ez még akkor is igaz, ha a meglazított szabályok mellett az esetleges csalások is könnyebben kivitelezhetők. Addig viszont nem kellene ilyesmitől tartani, amíg nincs különösebb motiváció a visszaélésre. 2013 júniusában azonban bejött a képbe egy nagyon is vonzó ösztönző: a százmilliós nagyságrendű költségvetési kampánytámogatás,¹⁶ amelynek nagyobb része fölött ráadásul jóformán szabadon rendelkezhet az, akinek sikerül listát állítania.

A Political Capital Institute és a Transparency International Magyarország éppen ezért 2013 októberében kezdeményezte is az új kampányfinanszírozási törvény¹⁷ módosítását.¹⁸ A törvény legproblematisabb pontjait így foglalták össze:

- „Míg az egyéni képviselőjelölteknek kincstári kártyán utalják majd át az egymillió forintos állami kampánytámogatást, az országos listát állító pártok készpénzben kapják a központi támogatást. Ennek összege, egyéni jelöltjeik számától függően, minimum 149,25 millió forint, ami 597 millió forintra tornázzható fel.
- Míg a törvény az egyéni képviselőjelöltek kampányköltségeinek elszámolását részletesen szabályozza, a jóval több pénzhez jutó pártokat nem kötelezi kampányköltségeik tételes bevallására.

¹⁵ 2012 őszén az előzetes regisztráció bevezetése generálta a legtöbb választási témájú konfliktust, az ezzel is összefüggésben álló jelöltállítási szabályok átalakítása ekkor jóval kevesebb figyelmet kapott. Miután (2013 januárjában, az Alkotmánybíróság határozatától nem függetlenül, de nem elsősorban emiatt, hanem a kormánypárti szavazókban is kiváltott elutasítás okán) a Fideszben mégis lemondtak az előzetes feliratkozás bevezetéséről, a jelöltállítási szabályok már nem változtak, a kampányfinanszírozás átalakítása viszont még váratott magára.

¹⁶ Az egyéni jelölteknek járó egymillió forinton felül minden pártlistát állító párt a választásra összesen fordítható összeg (995 millió forint)
a) 15%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra (149,25 millió forint) jogosult, ha legalább huszonzhet,
b) 30%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (298,5 millió forint), ha legalább ötvennégy,
c) 45%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (447,75 millió forint), ha legalább nyolcvan,
d) 60%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (597 millió forint), ha minden egyéni választókerületben jelöltet állított.

¹⁷ 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300087.TV&celpara=#xcelparam

¹⁸ Political Capital Institute, Transparency International Magyarország – *Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le*, (Választásrendszer.hu – 2013. október 29.)

<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942436>

- *Míg az egyéni képviselőjelölteknek vissza kell fizetniük az állami kampánytámogatást, ha a voksok 2%-át sem szerzik meg, addig a pártok több százmillió forintos támogatása akkor sem vész el, ha egyetlen szavazat sem érkezik a listájukra.”*

A megoldási javaslatok így szóltak:

„A törvényt úgy kell módosítani, hogy a pártoknak ugyanolyan szigorúan kelljen elszámolniuk a nekik fizetett közpénzekkel, mint az egyéni képviselőjelölteknek a kincstártól kapott kampánytámogatással.

Ezért a törvénynek rendelkeznie kell arról, hogy

- *a pártok kincstári kártyán kapják meg a központi kampánytámogatást;*
- *a pártok az egyéni képviselőjelöltekhez hasonlóan, csak a kincstári kártyán költ-hessék el az állami kampánytámogatást;*
- *a pártok az egyéni képviselőjelöltek kampányköltségeire vonatkozó szigorral számol-janak el kampányköltségeikről;*
- *a pártok, ha a választáson nem szerzik meg a szavazatok legalább 1%-át, a teljes központi kampánytámogatást legyenek kötelesek visszafizetni (a minimálisan szük-séges szavazatarányt az egyéni jelöltek esetében is 1%-ra kell leszállítani).”*

Mindebből már akkor előre látható volt, hogy a törvény „szinte felhív kamu-pártok alapítására. Emiatt közpénzek milliárdjai folyhatnak el feleslegesen”¹⁹. A tör-vényalkotó nem reagált érdemben a felvetett problémákra, így a kezdeményezés – egy 2013. májusi javaslatcsomaggal ellentétben, amelynek hatására több pon-ton is módosult a Ve.²⁰ – nem járt sikerrel, az abban megfogalmazott aggályok pedig sajnálatos módon beigazolódtak. A vázolt jelöltállítási szisztéma a vissza-éléseket ösztönző kampányfinanszírozási szabályokkal együtt olyan rendszerré állt össze, amely részben a politikai opportunistáknak kedvez, részben pedig a választók megtevesztését is elősegíti. Ahogy korábban az ajánlószelvények adás-vételének, most annak nincs komoly kockázata, hogy a pártok átmásolják egy-más ajánlóívére a választópolgárok adatait, majd az aláírást odahamisítsák.

Az 1. táblázatból²¹ látszik, hogy mindennek eredményeképp 7,352 mil-liárd forintot vehettek fel összesen a jelöltek és a jelölő szervezetek. A támoga-tás jóval kisebb része esik szigorú elszámolás alá: az egyéni jelöltek után 1,531 milliárd forintot utaltak ki, ebből pedig 1,107 milliárd forint került parlamen-ten kívüli formációkhoz, független jelöltekhez. A kampánytámogatás döntő többségéről azonban, az országos listák után járó 5,821 milliárd forintról, tör-vényi kötelezettség híján, érdemi elszámolást sem kellett készítenie a pártok-

¹⁹ Uo.

²⁰ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital Institute, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország: *Szükséges, de nem elégséges lépés*, (Választásirendszer.hu – 2013. május 21.)
<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941905>

²¹ A táblázatokban és a szövegben szereplő választási adatok mindegyikének forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja. A különböző számítások is mindig ezeken az adato-
kon, illetve a vonatkozó jogszabályok iránymutatásán alapulnak. A későbbiekben a hi-
vatkozások ismétlését mellőzzük.

nak. A *Magyar Közlöny* 2014. június 5-i hivatalos értesítőjében²² látható, hogy a pártok alig néhány soros táblázatokkal tudják le költéseiket, amelyek között nem ritkák az 50-100 milliós tételek.

Jelen írásnak nem célja az összes formáció értékelése a „komoly párt – kamupárt” skálán. Azért nem, mert nem annak van relevanciája, hogy a 2014. évi választás során konkrétan mely szereplők voltak azok, akik anyagi haszon-szerzés miatt indultak el a választáson,²³ hanem annak, hogy a hatályos jog-szabályi környezet a komolytalan formációk elburjánzását ösztönzi, mégpedig rendkívül drágán. A 2. táblázatban látható adatok minden kétséget kizáróan jelzik, hogy a ringbe szálló pártok nagy száma mögött sajnálatos módon nem a demokratikus versengés újravirágzása áll.

A parlamenti pártokon kívül csak a Munkáspártnak és a Zöldek Pártjának sikerült legalább annyi érvényes szavazatot szereznie, mint ahány aláírást gyűj-tenie (jobbról a harmadik oszlop), a többi tizenkét formáció még az őket névvel, lakcímmel, személyi számmal támogató szavazóikat sem tudták elvinni az urná-kig, nem hogy újakat szólítottak volna meg – pedig többszázmillió forintból kampányolhattak ezért.²⁴ Beszédes a 2. táblázat utolsó oszlopa is, amely azt mu-tatja meg, mennyibe került az adófizetőknek a pártok egy-egy listás szavazata.²⁵

A 3. táblázat adatai is megerősítik a feltételezést, miszerint nem a tényle-ges támogatottsággal rendelkező politikai kínálat bővülését jelzi a pártok gya-rapodó száma. Az addig igaz, hogy a parlamentbe be nem jutó formációk meg-szerezték a belföldi pártlistás szavazatok mintegy 3,7%-át, ami nem tér el lényegesen a 2010. évi 3,8%-os vagy a 2006. évi 3,2%-os értéktől. A rendszer-váltás óta azonban most fordult elő először, hogy egyetlen olyan, végül a par-lamentbe be nem jutó párt sem került fel a szavazólapokra, amely legalább a választók 1%-ának voksát megszerezte volna. A 2014-ben kieső pártok kö-zül a Munkáspárt végzett az „élen” 0,57%-kal, a többiek 0,03–0,48% között szóródtak. Ezek az adatok nyilvánvalóvá teszik, hogy az országos listák impo-záns száma mögött nem a demokratikus versengés erősödése húzódik.

²² *Hivatalos Értesítő*, a *Magyar Közlöny* mellékelte, (2014. június 5.)

<http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2014/29.pdf>

²³ Néhány egyértelmű esetet természetesen így is rögzíthetünk. Az Együtt 2014 Párt pél-dául nyilvánvalóan a választók megtevesztését célozta, ahogy az Összefogás Pártról ugyanez nem mondható el: ez a formáció jóval korábban létezett, mint hogy a baloldali pártok „Összefogás” néven kezdték volna emlegetni magukat. A Zuschlag Jánoshoz köt-hető Új Magyarország Párt és Új Dimenzió Párt életre hívását elsősorban a pénzszerzés motíválhatta, de legalább ekkora jelentősége volt annak is, hogy a *Pártházból börtönbe* című, a baloldalt hitelteleníteni hivatott könyve 2014 márciusában, a kampányidőszak-ban jelent meg, köztéri hirdetésekkel megtámogatva.

²⁴ Ez a jelenség egyébként egyáltalán nem új, a korábbi választásokon is számos párt akadt, amely kevesebb voksot szerzett, mint aláírást; a mostanihoz hasonlóan a korábbi rend-szer is közismerten a visszaélésekre épült, csak némileg más logika mentén.

²⁵ Csak az országos listás kampánytámogatás szerepel benne.

1. táblázat. Költségvetési kampánytámogatás a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás jelöltjei számára

Országos listát állító jelölő szervezet(ek)	Egyéni választó-kerületi jelöltek száma	Egyéni választó-kerületi jelölt után járó állami támogatás összege (millió Ft)	Országos lista után járó állami támogatás összege (millió Ft)	Összes állami támogatás (millió Ft)
Fidesz-KDNP	106	106,00	597,00	703,00
MSZP-DK-Együtt-PM-MLP	106	106,00	597,00	703,00
Jobbik	106	106,00	597,00	703,00
LMP	106	106,00	597,00	703,00
Szociáldemokraták Magyar Polgári Pártja	82	82,00	447,75	529,75
Jólét és Szabadság Demokrata Közösség	81	81,00	447,75	528,75
Seres Mária Szövetségei	67	67,00	298,50	365,50
A Haza Nem Eladó Mozgalom Párt	66	66,00	298,50	364,50
Magyarországi Cigánypárt	61	61,00	298,50	359,50
Összefogás Párt	59	59,00	298,50	357,50
Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt	57	57,00	298,50	355,50
Sportos és Egészséges Magyarországért Párt	52	52,00	149,25	201,25
Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt	50	50,00	149,25	199,25
Új Magyarország Párt	50	50,00	149,25	199,25
Új Dimenzió Párt	49	49,00	149,25	198,25
Együtt 2014 Párt	34	34,00	149,25	183,25
Munkáspárt	33	33,00	149,25	182,25
Zöldek Pártja	33	33,00	149,25	182,25
Összes lista	1 198	1 198,00	5 820,75	7 018,75
Országos listát nem állító jelölő szervezetek egyéni választó-kerületi jelöltjeinek száma	294	294,00	–	294,00
Független egyéni választókerületi jelöltek	39	39,00	–	39,00
Összesen	1 531	1 531,00	5 820,75	7 351,75

2. táblázat. Az országos listával rendelkező pártok költségvetési kampánytámogatásával kapcsolatos adatok (sorrend a jobboldali oszlop szerint)

Párt	Országos listás szavazatok száma (belföldön)	Minimálisan szükséges érvényes aláírások száma	Szavazatok száma mínusz aláírások száma	Országos lista után járó állami támogatás összege (millió Ft)	Egy listás szavazatra jutó listás állami támogatás (Ft)
Új Magyarország Párt	1 572	25 000	– 23 428	149,25	94 943
Új Dimenzió Párt	2 082	24 500	– 22 418	149,25	71 686
Összefogás Párt	6 527	29 500	– 22 973	298,50	45 733
Jólét és Szabadság Demokrata Közösség	9 885	40 500	– 30 615	447,75	45 296
Magyarországi Cigánypárt	8 793	30 500	– 21 707	298,50	33 947
Szociáldemokraták Magyar Polgári Pártja	15 012	41 000	– 25 988	447,75	29 826
Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt	10 889	28 500	– 17 611	298,50	27 413
Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt	8 040	25 000	– 16 960	149,25	18 563
Seres Mária Szövetségesei	22 192	33 500	– 11 308	298,50	13 451
A Haza Nem Eladó Mozgalom Párt	23 478	33 000	– 9 522	298,50	12 714
Sportos és Egészséges Magyarországért Párt	12 438	26 000	– 13 562	149,25	12 000
Együtt 2014 Párt	14 052	17 000	– 2 948	149,25	10 621
Zöldek Pártja	18 328	16 500	1 828	149,25	8 143
Munkáspárt	28 260	16 500	11 760	149,25	5 281
LMP	268 840	53 000	215 840	597,00	2 221
Jobbik	1 017 550	53 000	964 550	597,00	587
MSZP-DK-Együtt-PM-MLP	1 289 311	53 000	1 236 311	597,00	463
Fidesz-KDNP	2 142 142	53 000	2 089 142	597,00	279

3. táblázat. 1–5% között teljesítő pártok az országgyűlési választásokon

Év	Párt(ok)	Szavazatszám	Szavazatarány	1–5% közötti pártok szavazataránya összesen
1990	Munkáspárt (MSZMP)	180 899	3,68%	14,13%
	MSZDP	174 409	3,55%	
	Agrárszövetség	154 003	3,14%	
	Vállalkozók Pártja	92 684	1,89%	
	Hazafias Választási Koalíció	91 910	1,87%	
1994	Munkáspárt	172 117	3,19%	9,43%
	Köztársaság Párt	137 484	2,55%	
	Agrárszövetség	113 405	2,10%	
	MIÉP	85 623	1,59%	
1998	Munkáspárt	179 672	3,95%	10,40%
	MDF	127 118	2,80%	
	KDNP	104 892	2,31%	
	MDNP	61 004	1,34%	
2002	MIÉP	245 326	4,37%	10,43%
	Centrum	219 029	3,90%	
	Munkáspárt	121 503	2,16%	
2006	MIÉP–Jobbik	119 007	2,20%	2,20%
2010	MDF	136 895	2,67%	2,67%
2014	–	–	–	–

**4. táblázat. A jelöltállítás változásai az önkormányzati választásokon
2010-ben és 2014-ben**

	2010 előtt	2010-ben	2014-ben
Egyes ajánlás/ többes ajánlás	jelölési fajtánként egy jelölt/lista		jelölési fajtánként több jelölt/lista
Ajánlásgyűjtési időszak hossza	36 nap	16 nap	15 nap
Képviselő-testületek			
10 ezer alatti települések (<i>egyéni listás jelöltek</i>)	választók 1%-ának ajánlása		
10 ezer feletti települések + fővárosi kerületek (<i>egyéni választókerületi jelöltek</i>)	választók 1%-ának ajánlása		
10 ezer feletti települések + fővárosi kerületek (<i>kompensációs lista állítása</i>)	egyéni választókerületek legalább egynegyede	egyéni választókerületek több mint fele	
Közszyűlések			
Megyei közgyűlések	választók 0,3%-ának ajánlása	választók 1%-ának ajánlása	választók 0,5%-ának ajánlása
Fővárosi Közgyűlés	fővárosi lista: 6 kerületi kompensációs lista	fővárosi lista: 12 kerületi kompensációs lista	fővárosi kompensációs lista: 12 kerületi polgármesterjelölt
Polgármesterek			
10 ezer alatti települések	választók 3%-ának ajánlása		
10–100 ezer közötti települések + fővárosi kerületek	választók 2%-ának ajánlása (<i>de legalább 300 fő</i>)		300 választó ajánlása
100 ezer feletti települések + fővárosi kerületek	választók 1%-ának ajánlása (<i>de legalább 2 000 fő</i>)		500 választó ajánlása
Budapest főpolgármestere	választók 0,5%-ának ajánlása (<i>1 350 000 budapesti választópolgár esetén 6 750 fő</i>)	választók 2%-ának ajánlása (<i>1 350 000 budapesti választópolgár esetén 27 000 fő</i>)	5 000 választó ajánlása

Felmerül a kérdés, miért érte meg a Fidesznek a komolytalan politikai erők indulásának ilyen erőteljes ösztönzése. Az egyéni jelöltek és országos listák magas száma ugyanis elméletileg akár az ellenzéki esélyeket is javíthatja, ha a Fidesz szavazótáborát megosztani képes formáció is ringbe száll. Ilyen lehetett volna például a feltámasztott Független Kisgazdapárt, de ezen kívül nemigen indultak el a kormánypártot akár minimálisan is veszélyeztető pártok. A Fidesz vélhetően a csalódott, inkább baloldali szavazók megszólítására alkalmas formációk indulási szándékának ismeretében vállalta fel a zavaros rendszer felállításának kockázatát, és – 2014-ben legalábbis – bejött a számítása. Mindez azonban nem jelenti, hogy egy a 2014. tavaszitól eltérő politikai klímában ne üthetne vissza az új szisztéma.²⁶

2. Önkormányzati választás

A Fidesz 2010. évi kétharmados választási győzelme után alaposan átalakította az önkormányzati választási rendszer szabályait, amelyhez képest 2014-ben csak kisebb súlyú, de ellentétes előjelű változásokat eszközölt. Ahogy 2010-ben még a régi, a szigorú jelöltállítást preferáló reflexek működtek, úgy négy évvel később már az országgyűlési választáson bizonyított, könnyített rendszer felé mozdultak el a döntéshozók.

Ahogy a 4. táblázat adataiban is látszik, a megyei közgyűlési listához korábban elegendő volt a választók 0,3%-ának támogatása. Ezt nehezítették meg jelentősen 2010-ben, hogy aztán négy évvel később beállítsák a kompromisszumos 0,5%-ot. A polgármesterek jelölésének feltételeit 2010-ben változtatlanul hagyták, 2014-ben viszont minden 10 ezer feletti településen könnyítették rajta, a 100 ezer felettieken jelentősen. A legszembetűnőbb ingamozgás a főpolgármester-jelölést jellemzi: a 2010. évi négyszeres szigorítás után

²⁶ Annak kiszámítására, hogy a kisebb pártok hiányában hogyan alakultak volna a parlamenti mandátumarányok, csak rengeteg feltételezés mellett volna mód. Gyakran emlegetik, hogy a budapesti 15. egyéni választókerületben, ahol a Fidesz jelöltje csak 56 szavazattal győzte le baloldali riválisát, átfordult volna az eredmény, ha nincsenek ott a miniformációk jelöltjei. Elképzelhető, hogy így történt volna, de nincs mód annak korrekt modellezésére, hogy 12 különböző jelölt támogatói miként szavaztak volna, ha csak négy jelölt van a szavazólapon. Ez a probléma az összes egyéni kerület modellezésénél fennáll, és akkor még nem említettük a töredékszavazat-elszámolásra kifejtett hatást. Nem fogjuk tehát megtudni, hogy pontosan hány mandátumot hozott a Fidesznek az új választási rendszernek ez az eleme. Másik kettőről viszont pontosan tudjuk: a külhoni magyar választók voksai 1, a győztest felülpremizáló töredékszavazat-elszámolás pedig 6 mandátumot hozott megalkotóinak. LÁSZLÓ Róbert: *Ez kellett a kétharmadhoz*, (Választásirendszer.hu – 2014. április 15.) <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758>

2014-ben nemcsak korrigálás következett, hanem az eredeti állapotnál is lazább feltételt állítottak be.²⁷

Szintén a könnyebb ringbe szállást segítette, hogy megtartották a többes jelölés intézményét. Mivel az önkormányzati választáson nem jár a jelölteknek központi kampánytámogatás, az országgyűlési választáson megismert visszaélési motiváció itt nem játszik szerepet. Éppen ezért érdemes megnézni a jelöltállítási adatokat. Ha ugyanis igaz volna, hogy az intézményes korlátok lebontása feltétlenül színesíti a kínálatot, azt kellene tapasztalnunk, hogy a 2010. évi szigorított állapotokhoz képest 2014-ben lényegesen több jelöltnak sikerült rajthoz állnia.

5. táblázat. A polgármester- és képviselő-jelöltek számának alakulása három önkormányzati választáson

	Polgármester-jelöltek száma	Egyéni listás jelöltek száma	Egyéni választókerületi jelöltek száma	Települési kompenzációs listák száma	Települési jelöltjeinek száma	Összes jelölt száma
2006	8 494	50 544	12 689	1 069	11 707	83 434
2010	8 773	41 630	8 591	797	7 102	66 096
2014	7 997	35 779	8 264	768	7 139	59 179
Változás (2014/ 2010)	- 8,85%	- 14,05%	- 3,81%	- 3,64%	0,52%	- 10,47%
Változás (2014/ 2006)	- 5,85%	- 29,21%	- 34,87%	- 28,16%	- 39,02%	- 29,07%

Az 5. táblázatban összefoglalt adatok azonban nem ezt igazolják. Hiába a könnyítés, nincs nyoma a vállalkozói kedvnek: minden lényeges szinten jelentős a visszaesés 2010-hez és 2006-hoz képest is. A megyei listák száma ugyan a 2010. évi 72-ről 2014-re 107-re emelkedett, de ez nem annyira a helyi formációk előretörésének, hanem elsősorban a széthulló baloldalnak az eredménye. A megyei jogú városokban 81-ről 117-re nőtt a polgármesterjelöltek száma, a budapesti kerületekben pedig 81-ről 136-ra. Ez utóbbit elsősorban a teljesen megújult fővárosi választási rendszer indokolja, de azt érdemes megjegyezni, hogy a megyei jogú városok esetében 21-ről 33-ra, a fővárosban pedig 10-ről 20-ra nőtt a nem parlamenti pártok által jelölt polgármester-jelöltek száma.

²⁷ Az egyetlen átfogó átalakítás a Fővárosi Közgyűlés megválasztásának módját érintette, ennek jelentősége azonban túlmutat a jelöltállítás kérdéskörén. Ajánlott irodalom: KOVÁCS László Imre: *Variációk egy közgyűlésre*, (Választásirendszer.hu – 2014. június 16.) <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942862>

Végül tanulságos megnézni azt is, hogyan alakult az országgyűlési választáson 14 országos listával rendelkező, de 1% alatt teljesítő formációk sorsa az önkormányzati választáson.²⁸

6. táblázat. A 2014. évi országgyűlési választáson 14 országos listával rendelkező, de 1% alatt teljesítő formáció jelöltállítási adatai a 2014. évi önkormányzati választáson

Párt	Polgármester-jelöltek száma	Egyéni listás jelöltek száma	Egyéni választókerületi jelöltek száma	Települési kompenzációs listák		Összes jelölt száma
				száma	jelöltjeinek száma	
A Haza Nem Eladó Mozgalom Párt	2	2	21	2	20	45
Együtt 2014 Párt	0	0	0	0	0	0
Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt	3	10	0	0	0	13
Jólét és Szabadság Demokrata Közösség	4	6	1	0	0	11
Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt	2	2	11	0	0	15
Magyarországi Cigánypárt	3	53	13	1	12	81
Munkáspárt	11	72	182	13	128	393
Összefogás Párt	1	0	6	1	12	19
Seres Mária Szövetségei	0	0	0	0	0	0
Sportos és Egészséges Magyarországért Párt	0	0	0	0	0	0
Szociáldemokraták Magyar Polgári Pártja*	16	31	132	11	91	270
Új Dimenzió Párt	0	0	0	0	0	0
Új Magyarország Párt	0	0	0	0	0	0
Zöldek Pártja	0	0	0	0	0	0
Összesen	42	176	366	28	263	847

* A párt jelöltjeinek egy része közösen indult a parlamenti baloldali pártok némelyikével (az adatok a táblázat szerint rendre: 2, 6, 35, 3, 42, 85), a párt önálló jelöltjeinek, listájának száma pedig rendre: 14, 25, 97, 8, 49, 185.

²⁸ Már önmagában az jelzésértékű, hogy a parlamenti pártokon kívül mindössze ketten (A Haza Nem Eladó és Seres Mária Szövetségei) indultak el a hét héttel az országgyűlési választás után tartott európai parlamenti választáson, a többi tizenkét versenyző nem bizonyult motiváltnak ebben a küzdelemben.

Hatan közülük egyetlen jelöltet sem állítottak, négyen húsznál is kevesebbet, ketten pedig száz alatt maradtak. Pártszerű működésre utaló jeleket csak a Munkáspárt és a Szociáldemokrata Párt mutatott, utóbbinál azonban csalóka a 270-es érték, 85 közülük ugyanis valamely baloldali pártokkal közös jelölt volt. A velük együtt számított 847 jelölt így is rendkívül szerény végeredmény akkor, amikor 3177 településen tartottak képviselő- és polgármester-választást. A tavasszal országosan megmérettetett parlamenten kívüli formációk az összes képviselő- és polgármesterjelölt mindössze 1,47%-át tették ki. Ha más nem, ez tökéletesen bizonyítja, hogy komolytalan pártok juthattak tavasszal országos listához.

Vértesy László

egyetemi adjunktus

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

A választások és a választási kampány finanszírozása

A választások és a választási kampány finanszírozása a demokrácia egyik kényes kérdése, azaz ténylegesen mennyibe kerül és kik viselik a szavazások költségeit. Bár az első népképviselői választások esetében – a választók csekély száma miatt – még nem volt erre vonatkozó szabályozás, de 1874-től kezdődően megjelent az az alapelv, hogy a választásnál felmerülendő költségek az államháztartást terhelik. A helyi önkormányzati rendszer tanácsokká alakításával a helyhatósági választási kiadásokat is az állam viselte. 1989-től pedig a választási kampány is részesül állami támogatásból. 2004-től az Európai Parlament magyar tagjainak választási költségei is megjelentek. A történelmi előzményeket követően, a hatályos joganyag alapján érdemes megvizsgálni a választási eljárás, a választási szervek és a választási kampány állami költségeit. Természetesen minden pénzfelhasználás nélkülözhetetlen eleme az elszámolás, az átláthatóság és az ellenőrzés. A nemzetközi példák alapján néhány állam (Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország) kampányfinanszírozási rendszerét mutatjuk be.

1. Hazai történeti előzmények

A rendi korszakban a választás és választási kiadások nem értelmezhetőek. 1608-tól az 1848. évi szabadságharcig a rendi országgyűléseken minden vármegyét kötött mandátummal képviselt egy-egy nemesi rangú küldött. Három korszak különíthető el egymástól: a polgári korszak (1848–1944), a pártállam és annak kiépülése (1945–1989), illetve a rendszerváltás utáni időszak (1989-től napjainkig).

1.1. Polgári korszak

A modern magyar választójog kezdetei a reformkorra nyúlnak vissza, az első hazai szabályozása az 1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követek népképviselői alapján való választásáról szól, amely a választási központi pénz-

ügyi kérdéseket még nem rendezte. A követutasításos rendszerben az egyes körzetek, kerületek viselték ennek költségeit, amely amúgy sem jelentett komoly kiadást, mivel a lakosságnak kb. 7%-a – alapvetően a különböző feltételeknek megfelelő hús éven felüli férfiak – jutott választójoghoz.¹

Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről viszont már rendelkezett arról, hogy a választási összeírásnál- és választásnál felmerülendő költségek, a törvényhatóságok házi pénztára iránt hozandó új törvény létrejöttéig, az állampénztárból fedezendők. A névjegyzékre vonatkozó összes beadványok, kivonatok, bizonyítványok vagy egyéb okiratok pedig bélyegmentesek és díjtalanok voltak. Érdekesség, hogy az összeírás és választás tisztasága a közreműködő közegek felelőssége, illetve, hogy a választási visszaélések megbüntetéséből befolyt pénzek népnevelési célokra, az illetékességi területén működő kórház vagy szegények alapjára fordítandók.

A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk és a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk szabályozták a helyhatósági választásokat is, a pénzügyi kérdésekre azonban nem terjedtek ki, így továbbra is a helyi önkormányzatok voltak a finanszírozók.

Az 1913. évi XIV. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról megőrizte a korábbi szabályozás elveit, így az összeíró, a választási és a szavazatszedő küldöttség elnökét és tagjait abban az esetben, ha nem laktak működésük színhelyén, tényleges működésük ideje alatt napidíj és utazási költség illette meg. A napidíj és az utazási költség mértékét és felszámításának módjait a belügyminiszter rendeletileg állapította meg. A választók összeírásával, a névjegyzékek elkészítésével és kiigazításával járó, valamint a választási eljárás során felmerülő összes személyi és dologi hivatalos kiadások az államkincstárt terheltek. Az e törvény szerinti választásokra az első világháború kitörése miatt már nem kerülhetett sor, az előzőleg megválasztott képviselők mandátumát meghosszabbították.

Az átmenti időszakban született a választásokkal kapcsolatban az 5985/1919. számú és a 2200/1922. számú miniszterelnöki rendelet, amelyek a választási pénzügyeket nem érintették.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk értelmében a választók összeírásával, a névjegyzékek elkészítésével járó, valamint a választási eljárás során felmerülő összes személyi és dologi hivatalos kiadások az államkincstárt terheltek. Az összeíró küldöttség elnökét és tagjait, a választási bizottság elnökét és tagjait, a választási biztost, valamint szavazatszedő küldöttség elnökét és tagjait, ha nem laktak működésük helyén,

¹ Például 1881-ben választásra jogosult 821 241 fő az ország lakosságának 6%-át adta, de az 1914. évi 1 272 755 választásra jogosult állampolgár is az ország lakosságának csak 6,8%-át képviselte. Lásd *Választások Magyarországon (1848–1988)*, Nemzeti Választási Iroda, 2012.

napidíj és utazási költség illette meg, amelynek mértékét és felszámításának módozatait a belügyminiszter rendelettel állapította meg. A választási eljárás és eredmény elleni jogorvoslat során a panaszlóknak az eljárási költség előzetes fedezésére a budapesti m. kir. állampénztárnál, mint bírói letétvivatalnál, ezer arany koronát kellett letenniük és a letételt a panaszban igazolni is. A közigazgatási bíróság a panasz felett hozott ítéletében az eljárás költségeiről az 1896. évi XXVI. törvénycikk 145. és 147. §-ában foglalt rendelkezéseknek megfelelően és az alábbiak szem előtt tartásával határozott:

- ha a panaszlók panaszukat visszavonták, vagy a panasszal megtámadott képviselő megbízásáról az eljárás befejezése előtt lemondott, vagy ha a közigazgatási bíróság a panaszt elutasította, vagy az eljárást a biztosíték pótlásának elmulasztása miatt szüntette meg, az eljárás költségének viselésében a panaszlókat egyetemlegesen kell elmarasztalni, akiket a költségek egymás közt egyenlő arányban terhelnek;
- ha a választást a panasz alapján megsemmisítették, az eljárási költségeket a megválasztott képviselő és a választásvédők egyetemlegesen viselik, kivéve, ha a választás megsemmisítése olyan okból történt, amelyre a panaszt nem alapították;
- ha a választásvédők a védíratot visszavonták, annak tárgyalása során felmerült költségeket a választásvédők terhére kell megállapítani.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk a helyi önkormányzatok, a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk pedig a főváros jogállását rendezte. Mindkét törvény szerint továbbra is a törvényhatóságok viselték a törvényhatósági bizottságok tagjainak választási költségét.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938. évi XIX. törvénycikk a választási pénzügyekre ugyanezeket a szabályokat állapította meg. Az új nemzeti valuta 1926. évi bevezetésével pedig ezer pengőt kellett letétbe helyezni. Kiegészítésként jelent meg, hogy – a választás tisztaságának és zavartatlanságának biztosítása érdekében – a rendőrhatalóság, ha ennek szükségét látta, gondoskodott arról, hogy a pártgyűlésen elhangzott felszólalásokról, illetőleg kijelentésektől hiteles gyorsírói feljegyzés készüljön, a gyorsírók alkalmazásának költségét az államkincstár viselte. A bírósági eljárás során a közigazgatási bíróság az elrendelt bizonyítás foganatosítását attóazutánl tehette függővé, hogy a bizonyítást kérő fél, a költségek fedezésére – a végzésben megjelölendő határidő alatt – a végzésben meghatározott összeget letétbe helyezte-e a bíróságnál. A közigazgatási bíróság a panasz tárgyában hozott határozatában a felmerült költségek és viselésük kérdésében is döntött.

1.2. Pártállam időszaka

1944. december 13–20. között a keleti országrész 45 helységének választói nagygyűléseken közfelkiáltással nyíltan választották meg az Ideiglenes Nemzetgyűlés 230 képviselőjét, majd a fővárosba történt átköltözést követően

1945. április 2-án további 108 képviselő, majd június 24-én még 160 dunántúli képviselő szerzett mandátumot.² A magyar parlamentarizmus történetében ekkor volt a legmagasabb létszám, elvileg 498 fő foglalhatott helyet az ülésteremben, további rekord, hogy a közfelkiáltás következtében ez a választás semmilyen költségvonzattal nem járt.

A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk értelmében a választásokkal kapcsolatos minden dologi és személyi kiadás, ideértve a 7460/1945. M.E. sz. rendelet alapján tartott községi választások azon költségeit, amelyek egyben az országos választások előkészítésére is szolgáltak (összeírás, névjegyzékek stb.), az államkincstárt terhelte. A költségek jelentősen megnövekedtek, mivel az általános választójog valamennyi huszadik életévét betöltött magyar állampolgárra kiterjedt. A választási kiadásokat városokban a város, községekben a vármegye előlegezte meg. Ettől az időponttól kezdve az állam, a központi költségvetés finanszírozta a – pártállamiságnak megfelelő – helyi tanácsi választásokat. Az összeíró, választási és szavazatszedő bizottságok segédszemélyeit a bizottságok alkalmazták. E célra a törvényhatóságok, városok és községek alkalmazottainak hivatali főnökük kijelölése alapján a bizottságok rendelkezésére kellett állniuk, díjazásukat, valamint a bizottságok tagjainak napidíját és esetleges útiköltség-térítését a belügyminiszter rendelettel szabályozta. A Választási Bíróság eljárása illetékmentes volt. Sajátos történelmi ironia, hogy az egypártállami korszak emelte meg az állami, központi költségvetést terhelő választási kiadásokat, bevezetve 1945-től, hogy a helyi önkormányzati választások költségeit is az állam viseli, továbbá a jogorvoslat is illetékmenetessé vált.

A tanácsok tagjainak választásáról szóló 1954. évi IX. törvény az 1945. évi szabályozást egyértelműsítette, így a tanácsi választásokkal kapcsolatos minden dologi és személyi kiadás az államot terhelte.

Az országgyűlési képviselők, valamint a tanácstagok választásáról szóló jogszabályok módosításáról és kiegészítéséről szóló 1958. évi III. törvény költséghatékonysági rendelkezéseként értékelhető, hogy ezt követően együttesen, összevontan és egyetlen napon került sor az országgyűlési képviselők és a tanácstagok megválasztására.

Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény egységes szabályozása következtében választással kapcsolatos minden dologi és személyi kiadás az államot terhelte. A választással és a választók névjegyzékének összeállításával kapcsolatos minden államigazgatási eljárás, továbbá a választók névjegyzékének összeállításával kapcsolatos bírósági eljárás illetékmentes lett. Az ekkor bevezetett többes jelölés valójában csak látszatpluralizmust jelentett, azonban – bár csekély mértékben – költség-növelő hatása volt.

² Uo.

Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény sem hozott változást a választási pénzügyek tekintetében. A választással összefüggő dologi és személyi kiadások az államot terhelték. A választással, a választók nyilvántartásával és a választójogosultsággal kapcsolatos államigazgatási és bírósági eljárás illetékmentes maradt.

1.3. Rendszerváltás után

Az 1989–90. évi demokratikus változások eredményeként újraszabályozták a választási rendszert, amely a választási pénzügyeket is érintette, külön törvények szabályozták azonos elvek mentén az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati választásokat.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény záró rendelkezései értelmében a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit (személyi, tárgyi feltételek biztosítása, választási szervek működése, névjegyzékek, nyomtatványok előállítás, szállítási, távközlési és egyéb költségek) – az Országgyűlés által megállapított mértékben – az állami költségvetésből biztosították. E pénzeszközök felhasználásáról az Állami Számvevőszék tájékoztatta az Országgyűlést. Minden párt, amely a választásokon jelöltet állított, a jelöltállítás arányos állami költségvetési támogatásra volt jogosult. A független jelöltek a pártjelöltekkel azonos mértékű költségvetési támogatásban részesültek. A költségvetési támogatásra országosan fordítható pénzeszköz mértékét az Országgyűlés állapította meg. Az egy jelöltre jutó támogatás meghatározásánál az egyéni választókerületi jelöltek számát, területi listán páronként a jelöltek, de legfeljebb a megszerezhető mandátumszámmal azonos számú jelöltek számát, valamint az országos listákon ténylegesen, de páronként legfeljebb ötvennyolc jelölt számát vették alapul. A választásra fordítható költségvetési támogatás kiutalását a pártok részére egy összegben, a független jelöltek részére személyenként – az Országos Választási Bizottság intézkedése alapján – a Pénzügyminisztérium vagy az általa kijelölt pénzügyintézet végezte. A költségvetési támogatás kizárólag dologi költségek fedezésére szolgált, amely felhasználásáról a pártoknak és a független jelölteknek a választást követő harminc napon belül el kellett számolniuk a kifizető helyen.

A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény vezette be – és számos módosítással, de mai napig szabályozza –, hogy a párt vagyonát az állami költségvetésből juttatott támogatás is növeli. Az már az 1990. évi választás után kiderült, hogy a pártok tagdíjából és híveik adományaiból képtelenek fenntartani magukat, és erősen rászorulnak az állami támogatásra.³ Az állami költségvetésből a pártok támogatására fordítható összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező

³ JUHÁSZ Gábor: *Kétes kampányforintok – Kampányfinanszírozás = A 2006-os országgyűlési választások – Elemzések és adatok*, szerk. KARÁCSONY Gergely, DKMKA, 2006.

pártok között kellett felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg, az országgyűlési választások eredménye alapján, a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire az első érvényes fordulóban leadott szavazatok arányában illette meg a pártokat. Nem volt jogosult költségvetési támogatásra az a párt, amely a szavazáson részt vett választók szavazatának 1%-át sem szerezte meg. A költségvetési támogatás nem haladhatta meg a párt bevételeinek 50%-át. A párt köteles volt a többlet-költségvetési támogatás visszafizetésére, ha az éves mérlege elkészítésekor megállapította, hogy a költségvetési évben 50%-on felüli támogatást vett fel. A pártok támogatására fordítandó összeget az állami költségvetésről szóló törvény állapította meg.

Már 1990 nyarán eltörölték például azt az előírást, hogy a szavazatarányos állami támogatás nem haladhatja meg a párt bevételeinek felét.⁴ 1992 végén pedig könnyítettek a pártok elszámolási kötelezettségén, s forgalmaidó-mentességet kaptak (ami például a székház eladásakor gyakorlatilag plusz bevételt jelentett nekik).⁵

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény záró rendelkezései között szerepelt, hogy a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit – az Országgyűlés által megállapított mértékben – az állami költségvetésből kell biztosítani. A választási szervek tagjai – az első és a második fordulót követő napon – mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet. A választási kampány céljára az állami költségvetési szervek térítési díj nélkül azonos feltételekkel bocsátanak rendelkezésre helyiséget és berendezéseket. A választással és a választójogosultsággal kapcsolatos választási, államigazgatási és bírósági eljárás illetékmentes.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1994. évi III. törvény rendelkezései között szerepelt, hogy a pénzeszközök felhasználásáról az Állami Számvevőszék tájékoztatja az Országgyűlést, illetve a pártoknak országos napilapban kell közzétenniük a kampányelszámolásukat.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény hatálya kiterjedt az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjainak a választására, továbbá az országos és a helyi népszavazásra, az országos és a helyi népi kezdeményezésre, valamint azokra a választási eljárásokra, amelyekre e törvény alkalmazását jogszabály elrendelte. A választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit – az Országgyűlés által megállapított mértékben – a központi költségvetésből kellett biztosítani, a pénzeszközök

⁴ A pártmérlegek alapján készült 2005. évi felmérés szerint az állami támogatás aránya a pártok bevételeinek 44–96%-át jelentette.

⁵ JUHÁSZ: *i. m.*

felhasználást az Állami Számvevőszék ellenőrizte és arról tájékoztatta az Országgyűlést. Ebben a törvényben szerepelt, hogy a választási bizottság tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet, majd igényelheti ennek megtérítést. A választási kampányfinanszírozás szabályozását is részletesen kidolgozták. Minden, a választásokon jelöltet állító jelölő szervezet a jelöltállítással arányos központi költségvetési támogatásra volt jogosult. A független jelöltek a jelölő szervezetek jelöltjeivel azonos mértékű költségvetési támogatásban részesültek. A választásra fordítható költségvetési támogatás kiutalását a jelölő szervezetek részére egy összegben, a független jelöltek részére személyenként a Pénzügyminisztérium vagy az általa kijelölt pénzügyintézet végezte. A költségvetési támogatás kizárólag dologi költségek fedezésére szolgált. A támogatás felhasználásáról a jelölő szervezeteknek és a független jelölteknek a választást követő harminc napon belül el kellett számolniuk a kifizetőhelyen. A túlzott kampánycöltségek megelőzése és az esélyegyenlőség érdekében a független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra a költségvetési támogatáson felül jelöltenként legfeljebb egymillió forintot fordíthattak. Minden jelölő szervezetnek és független jelöltnak a választás második fordulóját követő hatvan napon belül a *Magyar Közlönyben* nyilvánosságra kellett hoznia a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját. Az országos közszolgálati műsorszolgáltatók az országos listát állító jelölő szervezetek, a körzeti közszolgálati műsorszolgáltatók a vételkörzetükben területi listát állító jelölő szervezetek, a helyi közszolgálati műsorszolgáltatók a vételkörzetükben induló egyéni választókerületi jelöltek politikai hirdetéseit a szavazást megelőző tizennyolcadik naptól legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napig legalább egyszer ingyenesen közzölték.

A téma szempontjából a jelenleg hatályos alapvető joganyag a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban: Ve.), a 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampánycöltségeinek átláthatóvá tételéről (a továbbiakban: Kftv.) és az 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (a továbbiakban: Párt tv.), továbbá a kapcsolódó végrehajtási rendeletek.

2. A választási eljárás költségei

A Ve. 12. §-a szerint a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit, valamint a választási szervek tevékenységével összefüggő egyéb költségeket – az Országgyűlés által megállapított mértékben – a központi költségvetésből kell biztosítani.

A törvény *tárgyi hatályából* kiindulva ez azt jelenti, hogy a központi költségvetés finanszírozza az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők

lők és polgármesterek, a nemzetiségi önkormányzati képviselők és az Európai Parlament tagjainak választását. Ez alól az időközi helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati választás kivétel. A képviselő-testület, közgyűlés feloszlásának kimondása vagy feloszlata miatt tartott időközi választás előkészítésének és lebonyolításának költségeit a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani. Az időközi választás előkészítésének és lebonyolításának költségeit a nemzetiségi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani, ha az időközi választást azért kell megtartani, mert a képviselő-testület, közgyűlést feloszlatták vagy a képviselő-testület, közgyűlés kimondta feloszlását. Ezzel kívánja a jogalkotó a választásokra fordított állami kiadásokat csökkenteni, továbbá a képviselő-testület, közgyűlés tagjait együttműködésre készíteni.⁶

A választási törvényben a miniszter felhatalmazást kapott, hogy – többek között – rendeletben állapítsa meg a választási költségek normatíváit, tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai – a Nemzeti Választási Bizottság működése kapcsán felmerülő – indokolt és igazolt költségeinek körét és a megtérítésre vonatkozó szabályokat. A választás költségeinek normatíváit, egyes tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét külön jogszabályok állapítják meg. A 2014. évi választásokhoz kapcsolódó rendeletek:

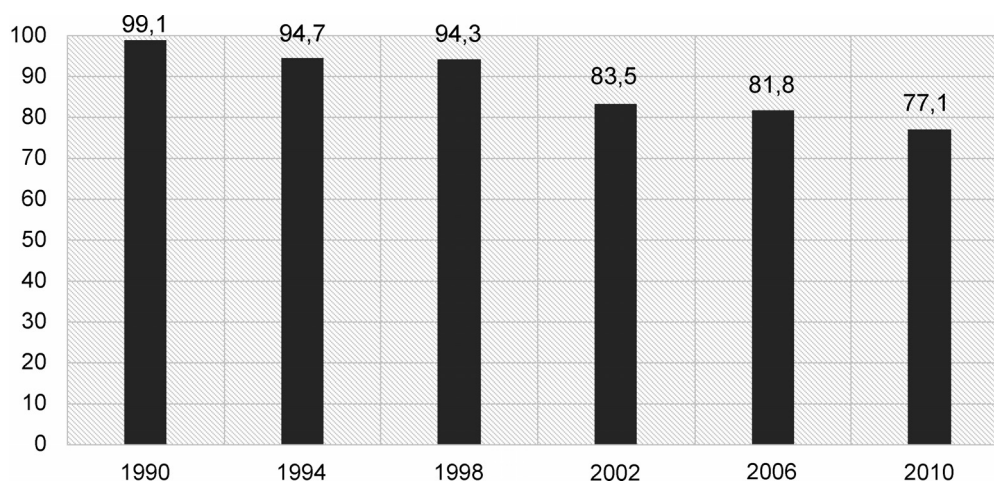
- 38/2013. (XII. 30.) KIM rendelet az országgyűlési képviselők választása, valamint az Európai Parlament tagjainak választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről, valamint egyes választási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról;
- 3/2014. (VII. 24.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről;
- 6/2014. (IX. 19.) IM rendelet az országgyűlési képviselők időközi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről;
- 7/2014. (XI. 6.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a megismételt szavazás, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek időközi választása, a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a megismételt szavazás és a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről.

A *tételeket és normatívákat* a rendeletek területileg külön határozzák meg a helyi települési, országgyűlési egyéni választókerületi, külképviseleti, megyei és központi kiadásokként, ezeken belül pedig dologi kiadások (hirdetmény, névjegyzék, szavazókör működtetése, kapcsolattartó készülékek, tagok napközbeni ellátása), személyi juttatások (tiszteletdíj, hétévi munkavállalás, jegyzőkönyv-

⁶ Indokolás a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez

vezető díja) és a munkaadót terhelő fizetési kötelezettségek (bér, járulékok és szociális hozzájárulási adó, munkáltatói teher) összegei szerepelnek.

A Nemzeti Választási Iroda elkészíti a *választás pénzügyi feladat- és költségtervét*. A helyi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi és a területi választási iroda vezetője, a külpolitikáért felelős miniszter által kijelölt szerv vezetője, továbbá a választások lebonyolításában részt vevő egyéb szerv vezetője választási feladatai tekintetében felelős a választás pénzügyi tervezéséért, lebonyolításáért, elszámolásáért, a pénzeszközök felhasználásáért és ellenőrzéséért, gyakorolja a pénzeszközök feletti kötelezettségvállalási és utalványozási jogot, felhatalmazást ad az ellenjegyzési jog gyakorlására, valamint gondoskodik a választási pénzeszközök elkülönített számviteli kezeléséről. A feladat végrehajtásához szükséges pénzügyi eszközöket a Nemzeti Választási Iroda folyósítja a külpolitikáért felelős miniszter által kijelölt szerv, illetve az egyéb szerv, továbbá a területi választási iroda részére. A területi választási iroda a választások pénzügyi fedezetének a helyi választási irodát és az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodát megillető részét a települési önkormányzat polgármesteri hivatala (közös önkormányzati) fizetési számlájára folyósítja.

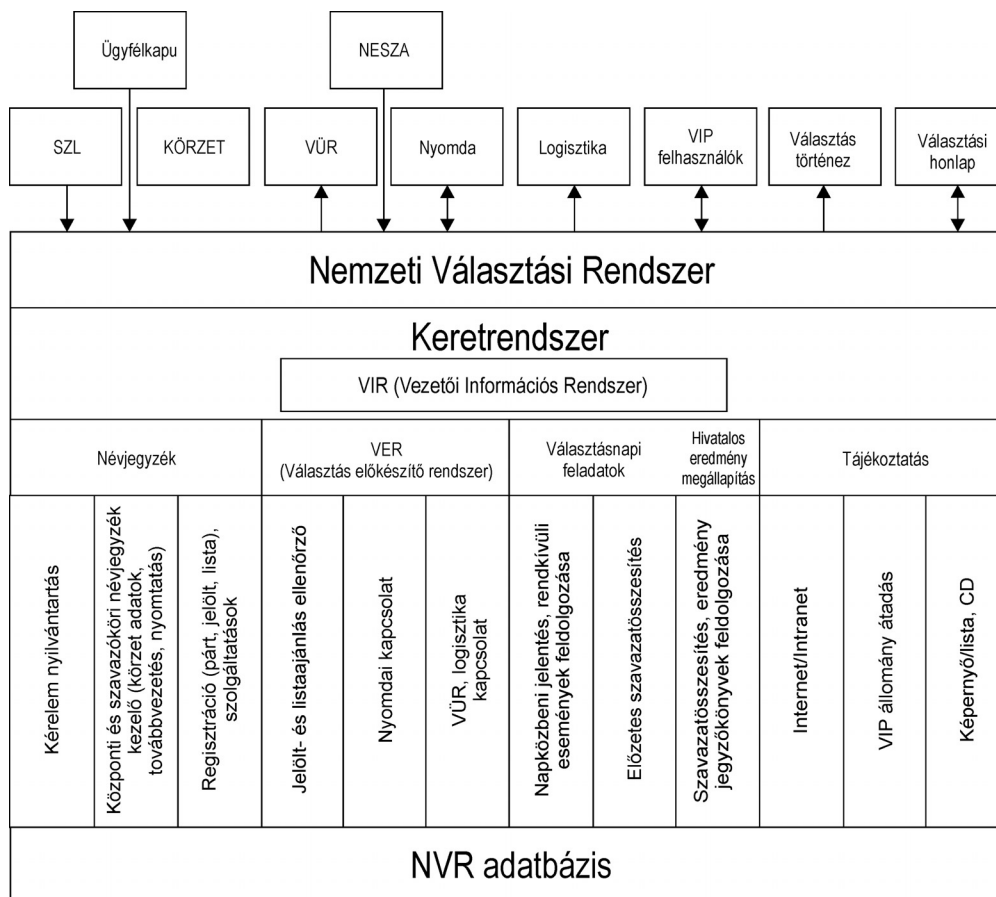


1. ábra. A választások pénzügyi terveinek teljesítése (%-ban)⁷

A grafikon jól mutatja, hogy az Országos és a Nemzeti Választási Iroda pénzügyi tervezése az évek előrehaladtával egyre pontatlanabb, a kezdeti 99% mára 77%-ra csökkent, amely jelentős túltervezésként értékelhető.

A választásokhoz számos *dologi, technikai, informatikai, nyilvántartási költség* (például papíralapú nyomtatványok, tájékoztatók, postázás, IT-rendszerek) kapcsolódik.

⁷ Forrás: az Állami Számvevőszék választási jelentései.



2. ábra. Nemzeti Választási Rendszer⁸

A választási nyilvántartások közé tartozik a központi névjegyzék, a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása (NESZA), a szavazókörök, a választókerületek, a jelölő szervezetek, jelöltek és listák jegyzéke, valamint a képviselők nyilvántartása.

Azt a választópolgárt, aki legkésőbb a szavazás napját megelőző ötvennyolcadik napon a szavazóköri névjegyzékben szerepel, a Nemzeti Választási Iroda a választási értesítő megküldésével tájékoztatja a szavazóköri névjegyzékbe vételéről.

A szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét a jelölt kérésére a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság mellett működő választási iroda, a listát állító jelölő szervezet kérésére a Nemzeti Vá-

⁸ Forrás: Választási Füzetek 192. – Segédlet a helyi választási irodák vezetői részére a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiégi önkormányzati képviselők 2014. évi választásának lebonyolításához

lasztási Iroda öt napon belül átadja. Ennek feltétele, hogy a jelölt igazolja a kötelező legkisebb munkabér egy havi összegének megfelelő adatszolgáltatási díj befizetését a Nemzeti Választási Iroda számlájára. Ez az összeg jelölő szervezet esetében a listás választókerületben megválasztható képviselők száma szerinti szorzata.

A szavazólapok elkészítéséről a Nemzeti Választási Iroda gondoskodik. A szavazólapokat a szavazóhelyiségben is ellenőrizhető biztonsági elemmel kell ellátni.

A levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára – annak kivételével, aki a szavazási levélcsomag személyes átvételét kérte – a Nemzeti Választási Iroda a levélben szavazás szavazólapjának elkészültét követően haladéktalanul megküldi a szavazási levélcsomagot.

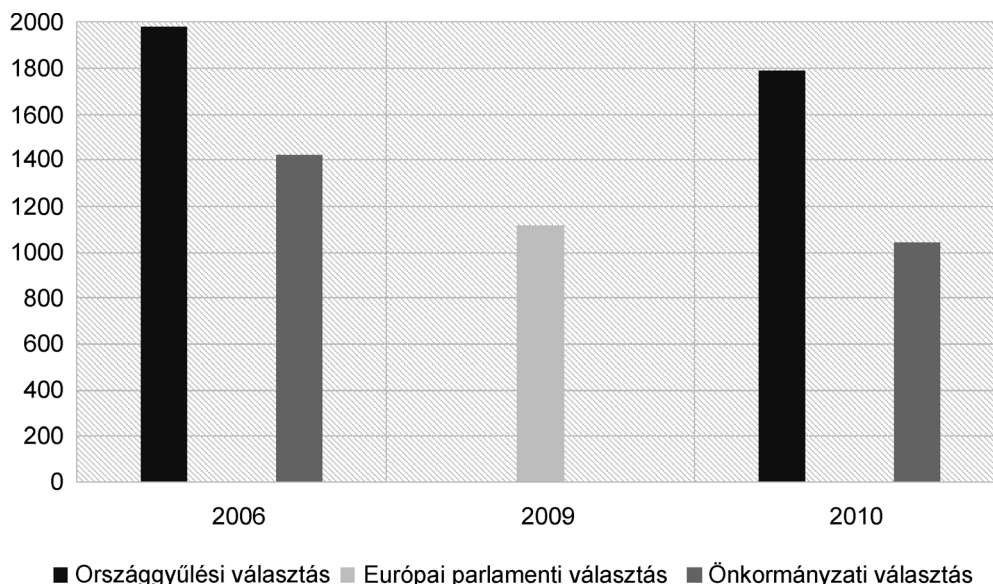
A külképviseleti szavazás intézménye jelentős teher a választások során. 2006-ban a külképviseleti választásra ténylegesen felhasznált összeg 233,8 millió Ft volt, amely az összes kiadás 4%-át adta, a szavazásra megjelentek száma az első fordulóban 6679 fő, a másodikban 4269 fő volt.⁹ A 2010. évi választás külképviseleti lebonyolítása szerényebb keretek között történt, 175 millió Ft szerepelt a kiadások tervezett összegeként, ami a választás költségeinek 3,1%-át tette ki. Az egy szavazóra jutó kiadás így 21 704 Ft volt, míg a belföldi szavazók esetében mindössze 869 Ft. Elgondolkodtató, hogy szükséges-e a demokratikus garanciák ilyen széleskörű biztosítása harmincszoros költségtelher mellett, holott néhány ezer szavazat nem befolyásolja jelentősen a választási eredményeket.

A választási informatikai rendszer több részből áll. A választási nyilvántartások a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) számítóközpontjára és az azzal biztonságos hálózati kapcsolatban lévő számítógépes munkaállomásokra épülő választási informatikai rendszer része.¹⁰ A Nemzeti Választási Iroda működteti a választási ügyviteli, valamint a választási pénzügyi-logisztikai rendszert. A választási informatikai infrastruktúra elemei különösen a választási célú dedikált informatikai eszközök, az anyakönyvi szolgáltató rendszer működését biztosító, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a járási és a fővárosi kerületi hivatalok, az okmányirodák, valamint az okmányirodai funkciókat is ellátó kormányablakok informatikai eszközei és az ezeket összekötő adatátviteli hálózatok.

A Nemzeti Választási Iroda a választások hivatalos honlapján folyamatosan tájékoztatja a választópolgárokat a központi névjegyzékkel összefüggő kérelmekkel kapcsolatos tudnivalókról, és elérhetővé teszi a kérelemnyomtatványokat.

⁹ Állami Számvevőszék: *Jelentés a 2006. évi országgyűlési, valamint önkormányzati és nemzeti, etnikai kisebbségi képviselő-választások lebonyolításához felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről*, 44.

¹⁰ 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről



3. ábra. A 2006., a 2009. és a 2010. évi választások informatikai kiadásainak alakulása (millió Ft)¹¹

2010-ben az országgyűlési választás informatikai kiadásainak előirányzata 1829 millió Ft, a tényleges kiadás 1793,3 millió Ft volt. Az előirányzat-maradvány 35,7 millió Ft-ot, azaz 1,9%-ot tett ki. A KEKKH teljesített központi kiadásainak 67,2%-a informatikai ráfordítás volt. Az önkormányzati választás javasolt informatikai kiadásait 1178 millió Ft-ra tervezték, a felhasználás 1046,3 millió Ft-ra teljesült, az eltérés 131,7 millió Ft volt, amely 11,2%-os előirányzat-maradványt jelentett. A KEKKH teljesített központi kiadásainak 49%-át az informatikai kiadások tették ki. A 2006. évi informatikai kiadásokhoz viszonyítva az országgyűlési választásnál 191,2 millió Ft-tal – 9,7%-kal –, az önkormányzati választásnál 378,5 millió Ft-tal – 26,6%-kal – csökkentek a teljesített kiadások.

A választási irodák *többlettámogatást* igényelhetnek különösen az alábbi esetekben:

- a 28/2013. (XI. 15.) KIM rendelet szerinti, az informatikai rendszerekkel kapcsolatos oktatási feladatok támogatása (terem biztosítása, technikai feltételek – hangosítás, kivetítő – biztosítása),

¹¹ Forrás: Állami Számvevőszék: *Jelentés a 2010. évi országgyűlési, valamint önkormányzati és nemzeti, etnikai kisebbségi képviselő-választások lebonyolításához felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről*

- a szavazatszám-láló bizottságba bevont póttagok, illetve
- a jegyzőkönyvvezetők számának növekedése által eredményezett többletkiadások,¹²
- a nem állami vagy nem önkormányzati tulajdonú szavazóhelyiségek bérlete,
- a munkáltatót megillető kiadások,¹³
- az NVI elnöke által elrendelt, valamint a mulasztás, veszélyeztetés miatt más település, illetve országgyűlési egyéni választókerület választási iroda által ellátott többletfeladatok fedezetére.¹⁴

Az *illetékekről* szóló 1990. évi XCIII. törvény szerint tárgyuknál fogva illetékmentes közigazgatási eljárások közé tartozik a választással, valamint a népszavazással kapcsolatos törvényekből folyó jogok érvényesítésével, kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos eljárás. Illetékmentes a polgári ügyekben a választói névjegyzékkel kapcsolatos eljárás. A választási eljárásban, mivel az közigazgatási nemperes eljárások közé tartozik a bírósági felülvizsgálati kérelem illetéke 10 000 Ft. A feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra való tekintet nélkül a választási bizottság határozatának felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban illetékfeljegyzési jog illeti meg.

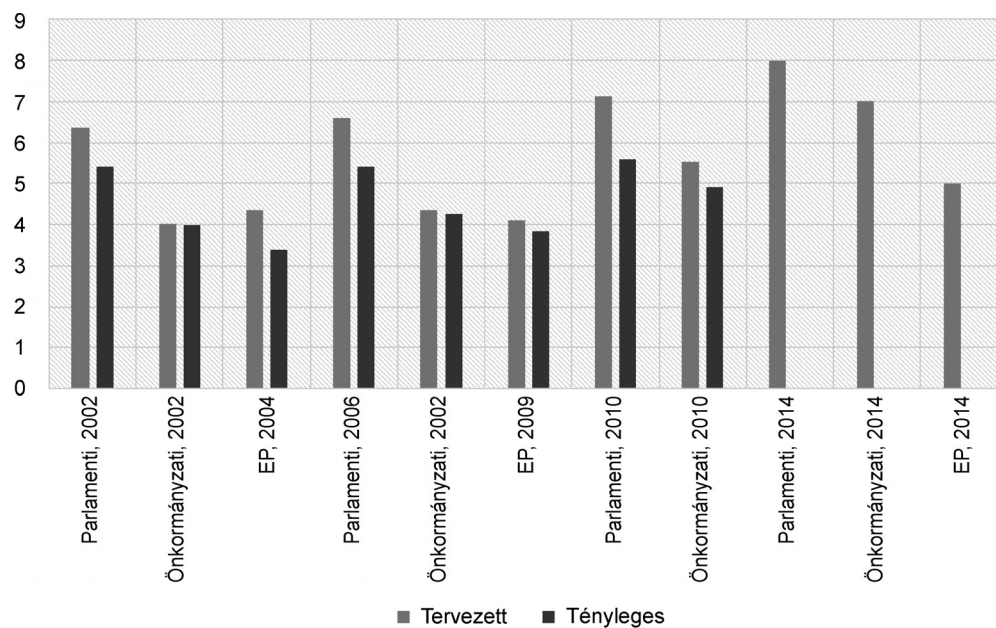
A következő grafikon jól mutatja, hogy 2002-től folyamatosan növekedtek az állam választási kiadásai. Az emelkedés az önkormányzati választások esetében a legnagyobb, ahol a négy választás során majdnem megduplázódott az összeg. E növekedő tendenciához azonban érdemes figyelembe venni a részvételi arányokat is.

¹² Ve. 52. § (2) A szavazatszám-láló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik. A 78. § szerint kijelölt szavazókör szavazatszám-láló bizottsága mellett közreműködő jegyzőkönyvvezetők számát a helyi választási iroda vezetője állapítja meg.

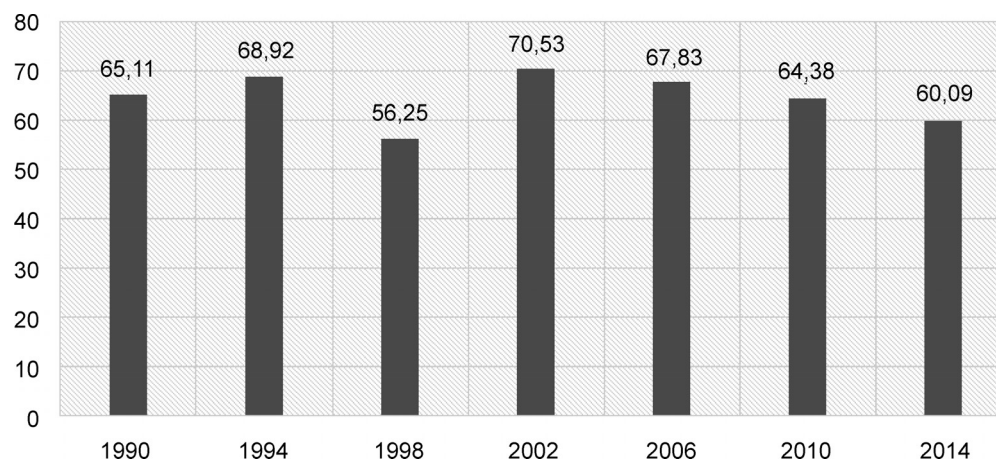
Ve. 78. § A két vagy több szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási iroda vezetője kijelöli azt a szavazókört, ahol a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak.

¹³ Ve. 15. § (1) A szavazatszám-láló bizottság, valamint az egy szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási bizottság tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet. (2) A munkáltató a választási szerv (1) bekezdés szerinti tagját megillető bér és járulékaik megtérítését a szavazást követő öt napon belül igényelheti a helyi választási irodától.

¹⁴ Ve. 66. § (4a) Ha a helyi választási iroda vezetője, illetve az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője jogszabályból fakadó hivatali kötelezettségének nem tesz eleget és ezzel a választások törvényes lebonyolítását veszélyezteti, a területi választási iroda vezetője – a Nemzeti Választási Iroda elnökének egyetértésével – más település, illetve országgyűlési egyéni választókerület választási irodáját bízta meg a választási iroda feladatainak vagy azok egy részének ellátásával.



4. ábra. Választások költségei 2002–2010 (milliárd Ft)¹⁵



5. ábra. Résztvételi arányok a magyar parlamenti választásokon 1990–2014 (%-ban)¹⁶

¹⁵ Forrás: az Állami Számvevőszék választási jelentései.

¹⁶ Uo.

2002-től folyamatosan csökken a részvételi arány, amely a választott testületek demokratikus legitimációját is érinti a ráfordítások feleslegessége mellett. Az előzetes regisztráció intézménye a tervezés és a kiadások szempontjából jelentősen ésszerűsítheti a jelenlegi finanszírozást. Az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) határozatában azért állapította meg az előzetes választási regisztráció alaptörvény-ellenességét, mert e rendelkezések a választójog gyakorlását általánosságban a kérelem alapján történő névjegyzékbe-vételtől teszik függővé, és az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.¹⁷ Az Alkotmánybíróság – az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának figyelembe vételével – megállapította, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében a regisztrációs kötelezettség indokolatlanul korlátozza a választójogot, ezért alaptörvény-ellenes. Nagy-Britanniában létezik előzetes regisztráció, sőt, a briteknek minden évben aktívan (postai úton kézbesített űrlap visszaküldésével) részt kell venniük a névjegyzék frissítésében. Az Amerikai Egyesült Államokban az 50 tagállamból 49-ben a választójog gyakorlása előzetes regisztrációhoz kötött: ennek egyik oka a szövetségi és állami névjegyzék hiánya, másfelől viszont a regisztráció fontos szerepet játszik már az előválasztások lebonyolításában is.¹⁸ Egyes országokban, ilyen például Belgium, Ciprus, Görögország és Luxemburg a választásokon való részvétel kötelező, amelynek elmaradása szankcióval – például bírság kiszabásával – járhat.¹⁹

3. A választási szervek költségei

A Ve. értelmében a választási szerv két csoportja különböztethető meg: a választási bizottságok és a választási irodák.

A *választási bizottságok* közé tartozik a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB), a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, a helyi választási bizottság és a szavazatszámláló bizottság. Az NVB legalább hét, a szavazatszámláló bizottság, valamint az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább öt, a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a több szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább három tagból áll.

Az NVB választott tagjai tiszteletdíjának havi összege a közszolgálati tisztviselői illetményalap (2008 óta 38 650 Ft) tízszerese, elnökének pedig ti-

¹⁷ Vö. 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.

¹⁸ A szövetségi törvényhozás e téren a kereteket rögzítette: mind az 1965. évi Voting Rights Act, mind az 1993. évi National Voting Registration Act a regisztráció általános szabályait, valamint az egyes tagállamok mozgásterét határozta meg.

¹⁹ http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/municipal-elections/index_hu.htm

zenőtszöröse. Az NVB választott tagjai a miniszter rendeletében meghatározott, indokolt és igazolt – a bizottság működése kapcsán felmerülő – költségeik megtérítésére jogosultak. A Nemzeti Választási Bizottság Budapesten lakóhellyel nem rendelkező választott tagja az ülésen való megjelenése kapcsán felmerült indokolt és a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) nevére kiállított számviteli bizonylattal igazolt utazási- és szállásköltsége megtérítésére jogosult:²⁰

- utazási költségtérítésként közúti gépjárművel történő utazás esetén alapszabály szerinti üzemanyagköltség és általános személygépkocsi-normaköltség, illetve közforgalmú személyszállítási eszközzel történő utazás esetén a bérlet arányos része vagy a menetjegy (helyjegy, pótgjegy) 100%-a számolható el,
- szállás-költségtérítésként legfeljebb vendégéjszakánként húszezer forint számolható el.

A Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagjai az eskü- vagy fogadalom letételétől kezdődően a megbízatásuk ideje alatt, legfeljebb azonban az általános választás napját megelőző ötvenedik naptól az általános választás napját követő huszadik napig, a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjait megillető havi tiszteletdíjjal megegyező mértékű tiszteletdíjra, illetve annak időarányos részére jogosultak.

A további választási bizottságok választott tagjait tiszteletdíj illeti meg, amely az adott választáshoz kapcsolódó miniszteri rendeletben szerepel,²¹ illetve a helyi önkormányzat további juttatásról gondoskodhat, erre vonatkozóan azonban nincsen jogszabályi rendelkezés. A megbízott, delegált tag nem kap díjazást az állami költségvetésből,²² az (esetleges) pénzbeli juttatásairól a jelölő szervezet gondoskodik.

A szavazatszámoló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság tagjai²³ a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet. A munkáltató a választási bizottság tagját megillető bér és járulék megtérítését a szavazást követő öt napon belül igényelheti a helyi választási irodától.²⁴

²⁰ 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről 20/C §

²¹ A 2014. évi választások esetében a 38/2013. (XII. 30.) KIM rendelet és a 3/2014. (VII. 24.) IM rendelet

²² Indokolás a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez

²³ Ebben az esetben ugyanis nincs külön szavazatszámoló bizottság.

²⁴ A járulékokra külön kellett utalni, mert korábban ettől eltérő gyakorlat alakult ki. A 8/2008. (VII. 16.) OVB állásfoglalás a szavazást követő napra vonatkozó munkavégzés alóli felmentés idejére járó átlagkeresetről. A Ve. egyértelműen a tagot megillető, az átlagkeresettel azonos átlagbér fogalmat használja, amelynek nem része a munkáltatót terhelő többféle járulék.

A választási irodák: a Nemzeti Választási Iroda, a területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda, a helyi választási iroda és a külképviseleti választási iroda. A szavazatszámláló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik.

Az NVI autonóm államigazgatási szerv, más megközelítésben fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Az NVI elnöke államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult,²⁵ szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rá, továbbá a kinevezését követő harminc napon belül, majd ezt követően minden év január 31-ig, valamint a megbízatásának megszűnését követő harminc napon belül vagyonnyilatkozatot kell tennie. A vagyonnyilatkozat-tétel elmulasztása esetén – a vagyonnyilatkozat benyújtásáig – elnöki tisztségét nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül. Az NVI elnöke jogosult legfeljebb három elnökhelyettes határozatlan időre történő kinevezésére, illetve gyakorolja a közszolgálati tisztviselők és munkavállalók feletti munkáltatói jogokat. Az elnökhelyettesek helyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosultak,²⁶ a többiekre közszolgálati tisztviselői bértábla vonatkozik.

A területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda, a helyi választási iroda vezetője az illetékes helyi önkormányzat jegyzője. A választási iroda további tagjait a választási iroda vezetője a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban, határozatlan időre bízza meg. A választási iroda tagjait a miniszter által megállapított mértékű díjazás illeti meg.

A választási szervek közé nem sorolandó, de röviden érdemes megemlíteni a választási, hazai, nemzetközi, külképviseleti *megfigyelő*ket, akik megbízásával és tevékenységével kapcsolatos költségek a megbízót (jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek) terhelik.

²⁵ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 51. § (1) Az államtitkár alapilletménye a köztisztviselői illetményalap tizenkétszerese. Az államtitkár illetménykiegészítése az alapilletmény 50%-a, a vezetői illetménypótléka az alapilletmény 65%-a. (4) Az államtitkár alapilletményét a miniszter át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 30%-kal megemelheti vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg.

²⁶ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 224. § (1) A helyettes államtitkár alapilletménye az illetményalap kilencszerese. A helyettes államtitkár illetménykiegészítése az alapilletmény 50%-a, vezetői illetménypótléka az alapilletmény 65%-a. (4) A helyettes államtitkár alapilletményét minisztériumban a miniszter át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 30%-kal megemelheti.

Szintén nem tartozik a választási szervek közé, de a Kormány a választások során a lakosságszám-adatot nyilvántartó központi szervként a KEKKH-t jelölte ki, így közvetve itt is jelentkeznek a választásokkal kapcsolatos kiadások.²⁷

4. A választási kampány költségei

A Ve. valamennyi választásra vonatkozó *közös szabályai szerint* kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a plakát, jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, politikai reklám és politikai hirdetés, választási gyűlés. Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb – a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából – folytatott kampányidőszakbeli tevékenység. A választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző ötvenedik naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.

A plakátokkal kapcsolatos rendelkezés²⁸ kimondja, hogy annak elhelyezője vagy megbízója a szavazást követő harminc napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.²⁹

Amennyiben sajtótermék *politikai hirdetést* kíván közzélni,³⁰ a választás kitűzését követő öt munkanapon belül az Állami Számvevőszékhez eljuttatja hirdetési szolgáltatásainak árjegyzékét, amelyet az nyilvántartásba vesz és honlapján közzétesz.³¹ A sajtótermék ugyanezt az árjegyzékét a honlapján

²⁷ 199/2010. (VI. 18.) Korm. rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény szerinti, a lakosságszám-adatot nyilvántartó központi szerv kijelöléséről

²⁸ A plakát a választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.

²⁹ 13/2014. NVB iránymutatás a választási plakát eltávolítása szabályainak értelmezéséről. A Ve. 144. § (7) bekezdésében foglalt, a választási plakátnak a szavazást követő harminc napon belül történő eltávolítására vonatkozó kötelezettség megszegése miatt előterjesztett kérelem elbírálására a választási bizottságnak nincs hatásköre és bírság kiszabására sem jogosult.

³⁰ Politikai hirdetés az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, sajtótermékben közzétett médiatartalom vagy filmszínházban közzétett audiovizuális tartalom.

³¹ 2/2014. NVB iránymutatás politikai hirdetés és politikai reklám közzétételéről. 1. Sajtótermék politikai hirdetést kizárólag ellenérték fejében tehet közzé. A közzététel további feltétele, hogy a sajtótermék hirdetési szolgáltatásainak árjegyzéke az Állami Számvevőszék nyilvántartásában szerepeljen. Mindebből következik, hogy a bejelentési kötelezettségre vonatkozó határidő elmulasztása esetén politikai hirdetés közzétételére nincs lehetőség abban az esetben sem, ha a sajtótermék ingyenesen, ellenérték nélkül kívánja biztosítani a lehetőséget.

közzéteszi. Politikai hirdetést kizárólag olyan sajtótermék közölhet, amelynek hirdetési árjegyzékét az Állami Számvevőszék nyilvántartásba vette. Politikai hirdetés csak a nyilvántartásba vett árjegyzék által meghatározott ellenérték fejében közölhető. Az Állami Számvevőszék az árjegyzékeket, valamint a kampányidőszakban közölt politikai hirdetéseket összesítő tájékoztatókat az egyes választásokat elkülönítve, sajtótermékek szerinti bontásban teszi közzé, a határidők lejártát, valamint az adatok feldolgozását követően.³²

A médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett teheti közzé a jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek és a független jelöltek *politikai reklámjait*.³³ A politikai reklám közzététele nem számolható el a kampánykiadások között, mert a médiaszolgáltató ezért ellenszolgáltatást nem kérhet és nem fogadhat el. Állami kampánytámogatásként a választásokat megelőző kampányidőszakban a *közszolgálati médiaszolgáltatók* lineáris médiaszolgáltatásukban az NVB által meghatározott időtartamban kötelesek közzétenni a jelölő szervezetek *politikai reklámjait*:

- az országgyűlési képviselők általános választását megelőző kampányidőszakban a pártlistát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam négyszázhetven perc, a nemzeti-ségi listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak közzétételére rendelkezésre álló időtartam százharminc perc;
- az Európai Parlament tagjainak választásán is az előbbi rendelkezést kell alkalmazni, azzal a kitéttel, hogy a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc;
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán annak a nyolc jelölő szervezetnek a politikai reklámjait kell közzétenni, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármester-jelöltet állították – a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc;
- a nemzeti-ségi önkormányzati képviselők általános választásán az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjait egy alkalommal, politikai reklámonként legfeljebb harminc másodperces időtartamban kötelesek közzétenni.

³² <http://www.asz.hu/valasztas>

³³ Politikai reklám a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontjában meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, a politikai mozgalom és a Kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni. Mttv. 203. § 55. Politikai reklám: valamely párt, politikai mozgalom vagy a Kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám.

A választási bizottság médiakampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat során *bírságot* is kiszabhat, amelynek legmagasabb összege a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötvenszerese. A bírságot az NVI fizetési számlaszámára, átutalással kell megfizetni.

A hatályos joganyag egyebekben a választási kampány költségei tekintetében *külön szabályokat* állapít meg az országgyűlési, az európai parlamenti, a helyi önkormányzati és a nemzetiségi választásokra. A helyi önkormányzati és a nemzetiségi választások kampánytevékenysége nem részesül állami, központi költségvetési támogatásból, így a jelölő szervezetek, illetve a jelöltek finanszírozási képességén múlik, hogy mennyit költenek erre a célra. Az országgyűlési és az európai parlamenti választásokra vonatkozó rendelkezések részletesebb tárgyalása következik.

4.1. Az országgyűlési választási kampány állami támogatása

Az általános és időközi országgyűlési választások során az országgyűlési képviselők választási kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény szabályai szerint *minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forint összegű, a központi költségvetésből juttatott támogatásra jogosult*. A támogatás összegét a Magyar Államkincstár folyósítja. Az összeget ex lege automatikusan valorizálják, azaz a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel évente növelik. A pártlistát állító párt egyéni választókerületi jelöltje legkésőbb a jelöltként való nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő napon a kincstárnak írásban nyilatkozhat arról, hogy a támogatás igénybevételéről lemond, és azt az őt jelölő párt rendelkezésére bocsátja. Ebben az esetben a kincstár a megállapodást a jelölő párttal köti meg, egy kincstári kártyafedezeti számlát nyit és egy kincstári kártyáról intézkedik. A jelölt, a kedvezményezett párt képviselője vagy az általa a kincstári kártya használatára meghatalmazott személy (kártyahasználó) a kincstári kártya fedezetének terhére átutalást a kincstár honlapján keresztül elérhető kártyakibocsátó internetes felületén kezdeményezhet.³⁴

Az országgyűlési képviselők általános választásán minden *pártlistát állító párt támogatásának* alapja az országgyűlési képviselők általános választásán megszerezhető összes mandátum (199) és ötmillió forint szorzata, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel évente növelni kell.

³⁴ 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról 4. §

A pártlistát állító párt ennek az összegnek

- 15%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább huszonhét,
- 30%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább ötvennégy,
- 45%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább nyolcvan,
- 60%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha minden egyéni választókerületben jelöltet állított.

A közös pártlistát állító pártok egy pártnak tekintendők. A támogatás első részletét a pártlista nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő három munkanapon belül, második részletét a párt összes egyéni választókerületi jelöltjeinek a nyilvántartásba vételére irányuló eljárás jogerőre emelkedését követő öt munkanapon belül a kincstár folyósítja a párt részére.

Az országgyűlési képviselők általános választásán *nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok* együttesen az alapösszeg (199×5 millió) 30%-ával megegyező összegű támogatásra jogosultak. A támogatást – a választási eljárásról szóló törvényben az országos lista bejelentésére meghatározott határidő letelte után, valamennyi bejelentett nemzetiségi lista nyilvántartásba vétele tárgyában hozott határozat jogerőre emelkedését követő öt munkanapon belül – a kincstár folyósítja az országos nemzetiségi önkormányzat részére. Az országos nemzetiségi önkormányzatnak járó összeget az NVB az országos lista bejelentésére meghatározott határidő letelte után, valamennyi bejelentett nemzetiségi lista nyilvántartásba vétele tárgyában hozott határozat jogerőre emelkedését követően haladéktalanul, a következő eljárás szerint határozza meg, és erről az NVI útján értesíti a kincstárt:

- a nemzetiségi választópolgárként a központi névjegyzékben névjegyzékbe vett választópolgárok számát össze kell adni (összes nemzetiségi választópolgár);³⁵
- a 30%-os összeg kétharmadát el kell osztani az összes nemzetiségi választópolgár számával. Az így kapott hányados egész része az egy nemzetiségi választópolgárra jutó támogatás összege (kvóta);
- a nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgárok számát az országgyűlési képviselők általános választásán nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatoként meg kell szorozni a kvótával – az így kapott összeg az országos nemzetiségre jutó támogatás elsődleges összege;
- a 30%-os összeg egyharmadát egyenlő arányban kell felosztani a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok között – az így

³⁵ Az összes, a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár számát a választási eljárásról szóló törvényben az országos lista bejelentésére meghatározott határidő leteltét követő napon állapítja meg a Nemzeti Választási Bizottság.

kapott összeg az országos nemzetiségre jutó támogatás másodlagos összege;

- ha az eljárás során fel nem használt összeg marad, azt a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok között egyenlő arányban kell felosztani – az így kapott összeg az országos nemzetiségre jutó támogatás harmadlagos összege.

A túlzott kampányköltségek megelőzése és az esélyegyenlőség érdekében a választási kampányidőszak alatt, a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására a független jelölt, a jelöltet vagy pártlistát állító párt és annak jelöltje együttesen jelöltenként, az országgyűlési képviselők általános választásán nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzat *jelöltenként legfeljebb ötmillió forintot fordíthat*, amelybe valamennyi támogatási forma felhasználását is be kell számítani. Ezt az összeget is évente növelik a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel.

Valamennyi támogatási forma esetében *korlátozásként* jelentkezik, hogy a támogatás kizárólag a választási kampányidőszak alatt, a Ve. szerinti *kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására fordítható*. Az egyéni képviselőjelöltek esetében a törvény külön nevesíti a dologi kiadásokat. A Ve. azonban nem határozza meg sem a választási dologi kiadások, sem a választási kiadások fogalmát, így valószínűleg a kampányeszközökkel kapcsolatos költségekre kell gondolni. A választási kampánytevékenységre összesen fordított összegbe valamennyi állami támogatási formát be kell számítani. Egy párt által a választási kampánytevékenységre összesen fordítható összeg meghatározásakor az egyéni választókerületi jelöltjei számát, valamint az országos listán indított jelöltjei számát, de legfeljebb az országos listán megszerezhető mandátumok számát kell alapul venni. A közös jelölteket vagy közös pártlistát állító pártokat egy pártnak kell tekinteni.

A támogatást a központi költségvetés terhére a *Magyar Államkincstár* bocsátja a jelölt, pártlistát állító párt rendelkezésére. A kincstár a támogatás folyósításáról nem hoz határozatot, hanem a jelölttel – az NVI a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedéséről szóló értesítését követő öt munkanapon belül – a támogatás folyósítása céljából, a jelölt kezdeményezésére megállapodást köt, továbbá kártyafedezeti számlát nyit és a kincstári kártya kibocsátásáról intézkedik. Az elszámoltathatóságot egyszerűsíti, hogy a jelölt, a pártlistát állító párt a kincstári kártyafedezeti számláról kiadásai kifizetését kizárólag a kincstári kártyával vagy átutalással teljesítheti. Készpénz a kincstári kártyáról nem vehető fel. A kincstári kártya előállításával és használatával kapcsolatos valamennyi költséget az állam viseli.

4.2. Európai parlamenti választások

Az Európai Parlament tagjainak választására ötévente kerül sor és csak listára lehet szavazni, így költségkímélőbb, mint az országgyűlési választás. A kampánykiadások finanszírozása kettős, mert országos szinten a tagállamok és az országos pártok, jelölő szervezetek költségvetését terheli, és ehhez járulnak uniós szinten az EP tájékoztatási kiadásai. A magyar közszolgálati médiaszolgáltató kötelező tájékoztató, kampánysugárzó szerepe itt is megjelenik, a rendelkezésre álló műsoridő tartama az összes lista és az összes közszolgálati médiaszolgáltató tekintetében együttesen háromszáz perc.

Az európai parlamenti képviselők választási kampányának egy sajátos részét adja az az összeg, amellyel az Európai Parlament az uniós polgárokat választási részvételre motiválja. Valójában itt nem a megszokott, tipikus párt- vagy politikai finanszírozásról van szó, a cél tulajdonképpen a lakosság figyelmének felhívása a választások fontosságára. Az Európai Parlament *Use your vote in the European Parliament Elections* választási kampányának költsége 2009-ben – 27 tagállammal – 18 millió euró (5,4 milliárd forint) volt. A 2014. évi *This time it's different* kampány költségét a válság miatt mérsékeltek: 16 millió euróba (4,8 milliárd forintba) került, annak ellenére, hogy már 28 tagállamban tartott a kilenc hónapos kampány. Ez azt jelenti, hogy a kampány költsége 3,16 cent (9,48 forint) polgáronként.

5. Elszámolás, átláthatóság és ellenőrzés

A választási pénzügyek garanciális eleme az átláthatóság és az ellenőrizhetőség, amelyeknek azért különösen fontos a szerepe, mert a központi költségvetésből folyósított közpénzek felhasználása történik. Az ellenőrzésben az Állami Számvevőszék és a Magyar Államkincstár tevékenysége a meghatározó.

Fontos megjegyezni, hogy kívül esnek a kampányszabályozáson a politikai ifjúsági szervezetek és a parlamenti pártok által létrehozható politikai alapítványok is.

A választás céljára biztosított pénzeszközöket választásonként elkülönítetten kell kezelni. A költségvetési szerv a pénzeszközök felhasználásáról – ezen belül a többletköltségekről és a feladatmaradásról – feladatonként (jogcím) számol el, és a tényleges pénzforgalomról (bevétel, kiadás) a hatályos jogszabályok szerint, a választási feladatokkal kapcsolatos részletező nyilvántartást vezet. A részletező nyilvántartásokban meg kell jeleníteni mind a kapott támogatást, mind a saját forrás terhére teljesített kiadásokat. A támogatásokról a részletező nyilvántartásokkal összhangban az NVI elnökének kell – a tényleges kifizetések összege alapján – elszámolni (feladattípusú elszámolás). Az elszámolás időpontjáig nem teljesült kiadásokról a kötelezettségvállalások alap-

ján kell elszámolni. A feladattípusú elszámolás elkészítéséhez a pénzügyi elszámolást segítő informatikai alkalmazást az NVI elnöke utasítása szerint kell igénybe venni.

5.1. Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék szerepe összetett: ellenőrzi a választási eljárás és a választási szervek elszámolását, a kampánypénzeket, valamint a pártok gazdálkodását is. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény alapján az ÁSZ-ellenőrzések lefolytatása érdekében az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködésre köteles. E kötelezettség megalapozott indok nélküli késedelmes vagy nem megfelelő teljesítése jogkövetkezményeket von maga után: kezdeményezheti az ellenőrzött szervezet vezetőjével szembeni büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását, illetve az illetékes hatóságnál az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését. A központi költségvetésből folyósított pénzeszközök felhasználásáról az Állami Számvevőszék tájékoztatja az Országgyűlést.

A központi költségvetésből folyósított *országgyűlési választási kampánytámogatások* felhasználását az Állami Számvevőszék a választást követő egy éven belül, az országgyűlési képviselőhöz jutott jelöltek tekintetében kötelezően, hivatalból ellenőrzi a Magyar Államkincstárnál, szükség esetén a jelöltnél vagy a jelöltet jelölő pártnál. A Kftv. előírásai értelmében ellenőrzi, hogy:

- az országgyűlési választásokon képviselőhöz jutott egyéni jelöltek, továbbá országgyűlési képviselőhöz nem jutott, kérelem alapján ellenőrzendő egyéni jelöltek, vagy a Kftv. 2/A. § (1) bekezdése szerinti lemondás esetén a pártok a Kftv. 1. §-ban foglaltak szerinti egymillió forint összegű, központi költségvetésből juttatott támogatást a választási kampányidőszakban, a választási kampánytevékenységgel összefüggő dologi kiadások finanszírozására fordították-e;
- az országgyűlési választásokon képviselőhöz jutott jelölő szervezetek, továbbá országgyűlési képviselőhöz nem jutott, kérelem alapján ellenőrzendő jelölő szervezetek a Kftv. 3. § és 4. §-ai szerinti, központi költségvetésből juttatott támogatást a választási kampányidőszak alatt a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására fordították-e;
- az országgyűlési választásokon képviselőhöz jutott egyéni jelöltek és képviselőhöz jutott jelölő szervezetek jelöltjeikkel együtt, valamint a képviselőhöz nem jutott, kérelem alapján ellenőrzendő egyéni jelöltek és jelölő szervezetek betartották-e a Kftv. 7. § (1) bekezdésében meghatározott, jelöltenkénti ötmillió forintos összегhatárt;

- az országgyűlési választásokon képviselőnek jutott pártok, mint jelölő szervezetek, valamint a képviselőnek nem jutott, kérelem alapján ellenőrzendő pártok a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. §-ában meghatározott forrásokat vették-e igénybe a választási kampányidőszak alatt, a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására.³⁶

Az Állami Számvevőszék a kampányfinanszírozásra fordított költségvetési egymillió forintos támogatás felhasználásának megfelelőségét a kincstárnál a számlaösszesítő adatlapok, valamint a kiválasztott bizonylatok másolati példányai alapján ellenőrzi. Az egyéni jelöltek és jelölő szervezetek költségvetési támogatáson kívüli forrásból finanszírozott kampánykifizetései is kizárólag a választási kampánytevékenységgel összefüggő, kampányidőszak alatti kiadásokra fordíthatók, továbbá az egy- és ötmillió forint értékhatárokat sem lépheti át.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításait közli a kincstárral. Ha az Állami Számvevőszék a számvevőszéki ellenőrzés során eltérő felhasználást állapít meg, akkor a jelölt vagy az őt jelölő párt a kincstár által megállapított – a feltétel nemteljesítésével összefüggő jogsértésekkel arányban álló – összeget, de legfeljebb a támogatás kétszeresét köteles befizetni a kincstár részére.

A választási pénzügyek átláthatóságával a *pártok gazdálkodása* is szorosan összefügg. A Párt tv. szerint a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult, amely kétévenként ellenőrzi a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülő pártok gazdálkodását. Államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására.

Súlyosabb törvénytörés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget az Állami Számvevőszék felhívásának, úgy az ÁSZ az ügyész megfelelő eljárását indítványozza. Ennek alapján az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel a bírósághoz fordulhat. A bíróság a keresetet megvizsgálja és szükség esetén

- megsemmisíti a párt bármely szervének törvénytörő határozatát, és szükség szerint új határozat meghozatalát rendeli el,
- a működés törvényességének helyreállítása érdekében összehívja a döntéshozó szervet, vagy határidő kitűzésével a törvényes működés helyreállítására kötelezi a döntéshozó szervet, és minderről értesíti a civil szervezetnél választott felügyelő szervet is,
- ha a törvényes működés nem állítható helyre vagy a határidő eredménytelenül telt el, a pártot megszünteti.

A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar

³⁶ *Tájékoztató a 2014. évi országgyűlési képviselő-választási kampányokra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről*, Állami Számvevőszék, 2014, 2.

állampolgárságú természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a párt meghatározott gazdasági-vállalkozási tevékenységéből, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik. A párt részére jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el. A Párt tv. 4. § (1) bekezdésében foglaltak alapján 2013. december 31-éig a párt vagyona állhatott jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok vagyoni hozzájárulásából is. Az átmenti rendelkezések értelmében amennyiben a kampányfinanszírozásra a párt olyan 2013. évi maradványt használ fel, amelyben ezek a források is megjelennek, akkor az a 2014. évi kampányfinanszírozásra felhasználható.³⁷

A kampánykiadásokra fordítható összegek forrására vonatkozó további korlátozás, hogy a párt nem fogadhat el vagyoni hozzájárulást más államtól, külföldi szervezettől, nem magyar állampolgárságú természetes személytől. Az a párt, amely a szabályokat megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. További szankció, hogy a párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkentik.

A pártok támogatásra jogosultak, amelynek összegét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg, amely szerint a pártok támogatására fordítható összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg, az országgyűlési választások eredménye alapján a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában illeti meg a pártokat. Nem jogosult támogatásra az a párt, amely a szavazatok 1%-át sem szerezte meg. A pártok kötelesek minden év május 31-ig pénzügyi kimutatásukat a *Magyar Közlönyben*, illetve a saját weboldallal rendelkező pártok a honlapjukon is közzétenni. A párt a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatása céljából, külön törvény rendelkezései szerint, a központi költségvetésből meghatározott támogatásra jogosult alapítványt hozhat létre.

5.2. Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár az általa folyósított kincstári kártyafedezeti számláról történt kifizetéseket ellenőrzi. Az Országgyűlés az *országgyűlési választási kampányköltségek* átláthatóvá tétele érdekében alkotta meg a 2013. évi LXXXVII. törvényt, amely közvetetten az országgyűlési választás tisztaságát, az induló

³⁷ *Tájékoztató a 2014. évi...*, 6.

jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét, továbbá a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás feltételeit is erősíti. Az elszámoltathatóságot egyszerűsíti, hogy az országgyűlési jelölt, pártlistát állító párt a kincstári kártyafedezeti számláról kiadásaira kifizetést kizárólag a kincstári kártyával vagy átutalással teljesíthet, készpénz nem vehető fel. A támogatás terhére kiadásokat a jelölt, jelölő párt nevére, a számvitelről és az általános forgalmi adóról szóló törvény előírásainak megfelelően kiállított számla, számviteli bizonylat alapján lehet elszámolni, amelyen fel kell tüntetni az egyéni választókerület megjelölését.

Az országgyűlési képviselőjelöltnek – ha a kincstárral megállapodást köt – az országgyűlési képviselők választása egyéni választókerületi eredményének jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül elszámolást kell benyújtania a kincstárhoz, amelyhez csatolnia kell a támogatás összegének felhasználását igazoló bizonylatok másolatát. A pártlistát állító pártnak az országgyűlési képviselőválasztás listás választókerületi eredményének jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül kell a kincstár felé benyújtania a folyósított támogatás felhasználásáról készített összesített elszámolását, mellékletként csatolva a kifizetést igazoló bizonylatok másolatát.

A támogatáshoz egyes esetekben visszafizetési kötelezettség kapcsolódik. Ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, vagy a választási eljárásról szóló törvény alapján kiesik – kivéve, ha a szavazás előtt elhunyt –, akkor a támogatás összegét köteles visszafizetni a kincstárnak. A pártlistát állító pártnak visszafizetési kötelezettsége van a támogatás azon részét illetően, amelyet olyan jelölt után vett igénybe, aki az országgyűlési képviselők általános választásán a választási eljárásról szóló törvény alapján kiesett, kivéve, ha a jelölt a szavazás előtt elhunyt, illetve ha a pártlista az országgyűlési képviselők általános választásán a választási eljárásról szóló törvény alapján kiesik. Ebben az esetben a támogatás – folyósítása időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével növelt – összegét köteles a kincstárnak visszafizetni.

A kincstár az elszámolást, annak benyújtásától számított húsz napon belül, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerint ellenőrzi.³⁸ Vizsgálja a szabályszerű teljesítését, különösen azt, hogy a kiadás az államháztartás szabályozása szerint a dologi kiadások körébe tartozik-e, annak bizonylatolása megfelel-e a számvitelről szóló és az általános forgalmi adóról szóló törvény előírásainak, továbbá, hogy kifizetése a kampányidőszak alatt kincstári kártyával vagy átutalással történt-e. Ehhez kapcsolódó jogkövetkezmény, hogy amennyiben a jelölt vagy párt a határidő lejártáig nem számol el, vagy elszámolását a kincstár részben vagy egészben nem fogadja el, akkor a kérdéses támogatási összeg kétszeresét köteles a kincstár által meghatározott kincstári számlára befizetni.

³⁸ 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról 8. §

A kincstár a fent említett valamennyi *befizetési kötelezettségről határozatot* hoz, amellyel szemben fellebbezésnek nincs helye. A befizetési kötelezettség az azt követő tizenötödik napon válik esedékessé, amikor a kincstár határozatát a bíróság helybenhagyta vagy a keresetindításra nyitva álló határidő eredménytelenül telt el. A befizetési kötelezettség elmulasztása esetén a kincstár a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál kezdeményezi a tartozás adók módjára történő behajtását.

Az országgyűlési választási kampánypénz-kezelés átláthatóságát növeli az a szabály, miszerint minden jelöltnek és jelölő szervezetnek az országgyűlési választást követő hatvan napon belül a *Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hoznia* a választásra fordított *állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját*. A választásra fordított állami és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvényben meghatározott más pénzeszközök felhasználását az *Állami Számvevőszék* a választást követő egy éven belül az országgyűlési képviselőhöz jutott jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében *hivatalból*, egyéb jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében más jelölt vagy jelölő szervezet kérelmére *ellenőrzi*. A kérelmet az országgyűlési képviselők választását követő három hónapon belül lehet benyújtani, hozzá bizonyítási indítványt kell csatolni.

6. Nemzetközi kampányfinanszírozás

A nemzetközi kitekintésben az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország kampányfinanszírozási rendszerével foglalkozunk. A választási szervek kiadásainak fedezete minden említett országban a központi költségvetésben szerepel.

6.1. Amerikai Egyesült Államok

Az amerikai választási kampányfinanszírozás három szintje a szövetségi, az állami és a helyi. A szövetségi szabályozás meghatározó eleme a 2002. évi kétpárti kampányreform törvény (Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA),³⁹ amely a szövetségi választási kampányokat szabályozó 1971. évi törvényt (Federal Election Campaign Act, FECA) módosította. Erre azért volt szükség, hogy szigorítsák

- a pártadományozási előírásokat, különösen az ún. kemény pénzek (hard money) útját,⁴⁰ azon adományokét, amelyeket kimondottan kam-

³⁹ McCain–Feingold törvényként is ismert.

⁴⁰ Ennek ellentéte a puha pénz, soft money, amely terminust a két választás közötti „adminisztratív költségek” megnevezésére használják.

pányidőszakban gyűjtenek egy jelölt számára és kifejezetten választási célokra fordítanak,

- az úgynevezett korteskommunikációt (electioneering communication), amelynek kiemelten fontos része az issue advocacy ad, vagyis a speciális témakörökre fókuszáló hirdetés.⁴¹

Szövetségi szinten a Szövetségi Választási Bizottság (Federal Election Commission – FEC), mint független ügynökség gondoskodik a szabályok betartásáról, míg helyi és állami szinten az illetékes hatóságok.

A kampányfinanszírozási szabályok szerint magánszemélyek választásonként legfeljebb 2500 \$-ral támogathatnak egy-egy szövetségi posztra pályázó jelöltet, évi 30800 \$-t adományozhatnak az általuk preferált párt országos bizottságának és 5–10 000 \$-os összegeket juttathatnak az állami, körzeti és helyi szintű pártszervezeteknek. A támogatás egy kétéves választási ciklus során összességében nem haladhatja meg a 117 000 \$-t.⁴² Négy tagállamban (Missouri, Oregon, Utah, Virginia) nincs limitálva a magántámogatások összege.

Habár a kampánykiadások jelentős részét a magánszektor finanszírozza, de a minősített elnökjelöltek választására állami támogatás is rendelkezésre áll. Az 1970-es évek óta ugrásszerűen megnöttek az elnökválasztási kampányköltségek, egészen konkrétan az 1976-ban felhasznált 66,9 millió \$ 2008-ra közel hússzorosára, 1,325 milliárd \$-ra emelkedett.⁴³ A jogszabályok értelmében vállalatok, munkavállalói szervezetek, bankok, a kormányzattal beszállítói, szerződéses viszonyban álló szervezetek, illetve külföldi nemzetek nem vehetnek részt a jelöltek aktív támogatójaként kampányuk finanszírozásában. Ehhez kapcsolódik, hogy a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint az államoknak jogukban áll megtiltani azon társaságok kampányfinanszírozási kiadásait, amelyek az állami költségvetéssel is kapcsolatban állnak (beszállítói korlátozás).⁴⁴

Sajátos szerveződések a super PAC (super political action committee, politikai szuper akcióbizottság) nevű szervezetek, amelyek a „független” kiadásokat használják fel, így a hagyományos kampányfinanszírozási szabályozástól eltérően, szinte korlátlanul költhetnek az általuk fontosnak tartott egyes politikai ügyek támogatására.

⁴¹ UNGER Anna: *Puhapénzek, kemény kampány és a szólásszabadság*, Fundamentum, 2010/3.

⁴² Részletesebben RODNEY, Smith: *Money, Power & Election: How Campaign Finance Reform Subverts American Democracy*, Louisiana State University Press, 2006.

⁴³ Az amerikai elnökválasztási kampányok forrásgyűjtésének és költségeinek alakulása 1976–2008 között (millió USD).

⁴⁴ Austin v. Michigan State Chamber of Commerce ügy [494 U.S. 652 (1990)]

6.2. Egyesült Királyság

Az angol kampányfinanszírozási szabályozás a politikai pártok és a független jelöltek kiadásainak korlátozására fókuszál, a pártok és az egyéni jelöltek támogatásának megszorítása háttérbe szorul. Ezt ötvözi egy, a támogatási és a kiadási összegeket is átláthatóvá tevő jelentéstételi rendszerrel. A rendszer jogszabályi alapja mind a mai napig az 1883-ból származó The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, amelyhez szorosan kapcsolódik a Representation of the People Act 1983 (RPA) és a Political Parties Elections and Referendums Act 2000 (PPERA).⁴⁵ A parlamenti ciklus átlagos hossza 1945-től három év hét hónap.⁴⁶

A kampány- és pártfinanszírozás a PPERA által szabályozott. A kampánykiadások köre széles, ide tartoznak a pártpolitikai híradások, hirdetések, szórólapok, kiáltványok, politikai dokumentumok, piac- és közvélemény-kutatás, más médiatevékenységek, szállítás, gyűlések vagy egyéb rendezvények. A politikai reklámok nem jelentenek kiadásokat, mert a magyar rendszerhez hasonlóan, a pártok a nemzeti televízióban és rádióban – az indított képviselői helyek számához igazodó – arányos időkeretet kapnak, és ezzel kell gazdálkodniuk.⁴⁷ A fizetett politikai reklámok tiltottak, amely rendelkezéssel szemben kifogásként felmerült, hogy az az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10., a szólásszabadsággal foglalkozó cikkébe ütközik. Az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Emberi Jogi Bizottság előtt az Egyesült Királyság sikeresen védte meg álláspontját, amelyben egy korábbi svájci jogeset is segítségre volt.⁴⁸

A költséglimit 2005-ben választókerületenként 30 000 £ volt, a két legnagyobb párt egyenként közel 18 millió £-ot költött, ha ehhez hozzászámoljuk a megelőző tizenkét hónap kampány-tevékenységét is, akkor az összeg 90 millió £.⁴⁹ Az RPA az egyéni jelöltekre vonatkozóan állapít meg korlátozásokat, a személyi kampánykiadásokat 600 £-ban, a további kiadásokat 7150 £-ban maximalizálva.

A központi és a helyi pártirodák számára negyedévenként kötelező az 5000 £, illetve az 1000 £ feletti adományok bejelentése az Electoral Commission (Választási Bizottság) számára.⁵⁰ A kezdeti joghézagot kihasználva a

⁴⁵ *Campaign Financing: United Kingdom*, Law Library Of Congress, Rpt. No. 2000-09042.

⁴⁶ <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php>

⁴⁷ *House of Commons Library: Standard Note*, Party Election Broadcasts, SN/PC/03354, Feb. 2009., illetve *Office of Communications (Ofcom)*, The Ofcom Broadcasting Code 2008, Elections and Referendums.

⁴⁸ *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, App. No. 24699/94, 34 Eur. H.R. Rep. 159 (2001)

⁴⁹ *The Review Of The Funding Of Political Parties, Strengthening Democracy: Fair And Sustainable Funding Of Political Parties* 9 (Mar. 2007)

⁵⁰ A korábbi szabályozás, az Electoral Administration Act 2006 szerint ezt a támogatónak kellett megtennie.

pártok kölcsönként szerepeltették ezeket az összegeket, emiatt módosítani kellett a jogszabályt.

Az általános választásokat követően valamennyi párt jelentést küld az Electoral Commissionnak a választási és kampánykiadásokról. Az induló jelölteknek erre, a választást követően harmincöt nap áll rendelkezésükre.

6.3. Franciaország

Franciaországban a kampányfinanszírozási rendszer részletes és szigorú, ennek ellenére csak 1988-ban jelent meg az első erre vonatkozó szabályozás: a 88-226-os és a 88-227-es törvény,⁵¹ majd a 90-55-ös törvény⁵² a kampánykiadások csökkentése érdekében. A hivatalos választási kampány meglehetősen rövid, mindössze két hét az első szavazás előtt, illetve szükség esetén még egy hét a két forduló között. A félprezidenciaális rendszer miatt az elnök és a parlament alsóházának, az 577 tagú Nemzetgyűlésnek (Assemblée Nationale) ötévenkénti választása egyaránt jelentős.⁵³ A választást megelőző három hónap során bármilyen fizetett politikai reklám, kereskedelmi hirdetés, kiadvány megjelentetése, kiadása tilos.

A kampánytámogatások és kiadások korlátozottak. Természetes személyek csak a választás előtti évben nyújthatnak támogatást jelöltnek vagy jelölő szervezetnek, amelynek felső határa 4600 €. Az átláthatóság érdekében 150 € felett kötelező csekken vagy online utalni az összeget. Egy jelölt esetében 15 000 € az összes támogatás felső határa.⁵⁴ Jogi személyek és külföldiek nem adhatnak támogatást. A szabályozás nem korlátozza a jelölt öntámogatásának, illetve a politikai pártok a jelöltek számára nyújtott támogatásának mértékét.

A teljes kampányköltség összege is korlátozott, a 2007. évi elnökválasztáson az első fordulóban jelöltenként 16 166 000 €, a második fordulóban a két jelölt esetében egyenként 21 594 000 € volt.⁵⁵ A képviselőjelölteknél a fix tá-

⁵¹ TOUVET, Laurent–DOUBLET, Yves-Marie: *Droit des Elections* 401.§, Economica, 2007. Loi 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique Journal Officiel (J. O.), Mar. 12. 1988. 3288.

Loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique J.O., Mar. 12. 1988, 3290.

⁵² Loi 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques J.O., Jan. 16. 1990, 639.

⁵³ A Szenátus 343 szenátorát egy csaknem 150000 tagú elektori kollégium választja hatéves ciklusokra; tagjainak egyik, majd másik feléről háromévente szavaznak.

<http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>

⁵⁴ Code Electoral art. L.52-8.

⁵⁵ Decision of the National Commission on Campaign Accounts and Political Financing of November 26, 2007, regarding Nicolas Sarkozy, presidential candidate J.O., Jan. 10. 2008. 574.

mogatási alap 38 000 €, amelyhez a választóköri lakosságszám-alapú kiegészítése járul.

A jelölteknek meg kell nevezniük egy független pénzügyi képviselőt, aki kezeli a választásokkal kapcsolatos pénzügyi ügyeiket, és erre a célra egy elkülönített számlát is kell nyitniuk.⁵⁶ A kampányelszámolásokat egy külön bizottság, a Commission nationale de contrôle des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) auditálja. Azon jelöltek, akik kampányelszámolásait hitelesítették, az államtól 50%-ig terjedő költségtérítésre jogosultak, amennyiben megfelelnek a meghatározott feltételeknek. A felső határok túllépésének szankciójaként a CNCCFP arra kötelezi a jelöltet vagy pártot, hogy a különbözetet (a túllépés összege) fizesse meg az államkincstár számára. Emellett a CNCCFP 3750 €-s bírság és legfeljebb egy évig terjedő szabadságvesztés kiszabására is jogosult, ha a jelölt nem tartotta be az elszámolási kötelezettségekre, a tiltott reklámokra, a kiadási és támogatási felső értékhatárokat érintő rendelkezéseket.⁵⁷

6.4. Németország

Németországban az állam 1958 óta támogatja a választási kampányokat, napjainkban ennek éves, a szövetségi költségvetésből allokált összege 133 millió €. ⁵⁸ Az egyéni jelöltek és a parlamenti képviselők szerepe csekélyebb jelentőségű, a parlamentáris berendezkedésnek megfelelően az államelnöket a Szövetségi Gyűlés választja. A pontosan meghatározott tagdíjbevéttel rendelkező pártok szorosan szabályozott szervezetek, amelyek finanszírozzák a választásokat és jelölteket állítanak.

Szövetségi szinten a kampánnyal kapcsolatos tilalom értelmében a választás napján nem lehet befolyásolni a választókat. A kampány hosszát a szövetség jog nem határozza meg. ⁵⁹ A tartományok helyi szabályai a kampány során szükséges óriásplakátok használatát a választásokat megelőző néhány hétre korlátozzák, ⁶⁰ Bajorországban külön szabályok vonatkoznak a közterületek használatára. ⁶¹ Szintén tartományi szinten szabályozzák a kampányhirdetése-

⁵⁶ Code Electoral art. L.52-4.

⁵⁷ Code Electoral art. L.1113-1.

⁵⁸ <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/germany.php>

⁵⁹ Bundesverfassungsgericht [BVerfG], Juli 19, 1966, 20 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] 56. és BVerfG, Apr. 9, 1992, 85 BVerfGE 264. vö. WALTHER, Christoph: *Wahlkampfrecht (Schriften zum Parteienrecht)*, 1989, 29.

⁶⁰ WALTHER: *i. m.*, 30.

⁶¹ Staatsministerium des Inneren, Werbung auf öffentlichen Strassen, Juni 30, 1980, Bayerischer Staatsanzeiger No. 30.

ket is,⁶² és egy tartományközi szerződésben mondták ki, hogy politikai pártok nem vásárolhatnak műsoridőt a televízióban és a rádióban.⁶³

A választásokon legalább 0,5%-ot elérő pártok állami támogatásban részesülnek,⁶⁴ amelynek összege nem haladhatja meg a magánadományokból származó befizetéseket. A támogatás alapja 4 millió szavazatig, szavazatonként 0,85 €, a 4 millió felettiekért 0,70 €. A 3300 €-t meg nem haladó támogatások, minden 1 €-ja után további 0,38 €-ra jogosultak. A pártok pénzügyi bevételeinek 30%-a származik az állami támogatásból, 28%-a a tagdíjakból, 22%-a a hozzájárulásokból és 3,5%-a a vállalatoktól.

A Szövetségi Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott az állami támogatások tisztességes elosztásával és a magánadományok adójogi megítélésével. A magánszemélyek és vállalatok számára nincs felső korlát az adományok mértékét illetően.⁶⁵ 1994-ben eltörölték a vállalatok kampánytámogatás után járó adókedvezményét. A magánszemélyek 1500 €-s határig levonhatják hozzájárulásuk felét a személyi jövedelemadó befizetésükből, illetve 825 €-ig terjedő mértékben adójóváírást kérhetnek, a házastársak kétszeresen érvényesíthetik (3000 €, illetve 1650 €) ezeket a kedvezményeket közös bevallásukban.

A pártok szigorú közzétételi követelmények teljesítésére kötelezettek. Az Alaptörvény szerint a pártoknak nyilvánosan kell elszámolniuk a számviteli eszközökkel és forrásokkal, illetve a támogatások felhasználásával.⁶⁶ Évente jelentést kell előterjeszteniük a parlamentnek, amelyben a 10 000 € feletti támogatókat egyenként is meg kell nevezniük. Az éves pénzügyi jelentésben elkülönítve kell szerepeltetni a tagdíjat, a tisztviselők kötelező hozzájárulásait, a magánszemélyek, illetve a vállalatok adományait, a kereskedelmi tevékenységből, befektetésekből és a rendezvényekből származó bevételeket. A számviteli és közzétételi követelmények súlyos megsértésére pénzügyi (két-háromszoros visszafizetési kötelezettség) és büntetőjogi (három évig terjedő szabadságvesztés) szankciók vonatkoznak.

⁶² SCHULZE-SÖLDE, Antje: *Politische Parteien und Wahlwerbung*, 1994, 190. Például Satzung über die Wahlwerbung in Angeboten nach dem Bayerischen Mediengesetz. Feb. 4. 1999. Bayerischer Staatsanzeiger No. 6, legutolsó módosítása a Satzung. Mai 8. 2008. § 8. Bayerischer Staatsanzeiger No. 20.

⁶³ Rundfunkstaatsvertrag. Dec. 31. 1991. módosította Bayerisches Gesetz- Und Verordnungsblatt 132 (2007), § 7, 8 & § 42, 2, in: HAHN, Werner-WESTING, Thomas: *Beck'scher Kommentar Zum Rundfunkrecht*, 2008. vö. SCHNEIDER, Hans-Peter-ZEH, Wolfgang: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, 411.

⁶⁴ Parteiengesetz [ParteiG]. Jan. 31. 1994. BGBl. I 149, módosította a Gesetz. Dec. 22. 2004. BGBl. I 3673. § 18

⁶⁵ Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Juli 2. 1980. BGBl. I 1237

⁶⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 21.

Kampány és adatvédelem

Orbán Balázs András

kutatói igazgató

Századvég Alapítvány

Kampány felhangosítva – a kampánycsend intézményének hazai gyakorlata

1. A tanulmány tárgya

A kampánycsend elnevezést viselő jogi fogalommal a választásokkal összefüggő két eltérő időszakot írhatunk körül. Az egyik a választások időpontjának kihirdetése és a hivatalos kampányidőszak kezdete közötti periódus, a másik pedig a választásokat megelőző egy vagy két nap, amikor egyáltalán nem, vagy csak mérsékelten végezhető kampánytevékenység. A két, ugyanazzal az elnevezéssel illelhető időszak közül a hangsúly az utóbbin van, egy modern, tömegmédiákra építő nyugati típusú demokráciában ugyanis az előbbi szakasz lehatárolhatósága és szabályozhatósága meglehetősen kérdéses. A választások napja, illetve az azt közvetlenül megelőző – leginkább a kelet-közép-európai térségben jellemző – néhány napos kampánycsend viszont jobban körülhatárolható, sajátos logikájú és világosabb szabályrendszerrel alkot.¹ Összességében azonban már most le kell szögezni, hogy a modern demokráciákban felgyorsult és nehezen kontrollálható információáramlás széles körben támaszt kétségeket a kampánycsend intézményének jövőjével kapcsolatban.²

Ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényen (a továbbiakban: régi Ve.) alapuló, 2014. évi választásokat megelőző jogi helyzetet és bírói gyakorlatot elemezzük, illetve ezt összevessük a 2014. évi általános országgyűlési választásokon irányadó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényen (a továbbiakban: Ve.) alapuló új szabályozással, valamint az első tapasztalatokkal.³

¹ LANGE, Yasha: *Media and Elections*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, 56.

² MUSIAL-KARG, Magdalena: *The Election Silence in contemporary democracies. Questions about the sense of election silence in the Age of Internet*, <http://przeglad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2013/11/pp-3-2013-099-110.pdf> (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

³ A régi Ve.-t a Ve. 367. § a) pontja 2013. május 3-ával hatályon kívül helyezte, ugyanakkor a Ve. 349. § (1) bekezdés a) pontja a régi Ve. hatályon kívül helyezett szabályainak alkalmazását írja elő a Ve. hatálybalépését követő első általános országgyűlési választást megelőző időközi országgyűlési választásokra.

A régi Ve. tárgykörrel kapcsolatos korábbi szabályrendszerének origójában a 40. § (2) bekezdésben szabályozott kampánycsend intézménye állt. A kampánycsend értelmében a szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig tilos volt választási kampányt folytatni. A köztársasági elnök a választás időpontját legalább a választás napját megelőzően hetvenkét nappal korábban volt köteles kitűzni, így a kampány időtartama minimum hetvenegy nap volt. A szavazás a választás napján 19 óráig tartott, így – elvben – a kampánycsend időtartama negyvenhárom órát tett ki.⁴ A választás második fordulójában a kampány újabb tizenhárom napja után következett ismét negyvenhárom óra kampánycsend. Mindezek alapján a jelölteknek és a jelölő szervezeteknek összesen legalább nyolcvannégy nap állt rendelkezésükre a választások napjának kitűzésétől a kampány folytatására, amelyet összesen nyolcvanhat óra kampánycsend szakított meg.

A Ve. a 2014. évi általános országgyűlési választásoktól kezdve megszüntette az általános kampánycsendet. A Ve. 139. §-a értelmében a kampányidőszak a szavazás napját megelőző ötvenedik naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.⁵

A fenti időszakon kívül választási kampány fogalmilag nem folytatható, a kampányidőszakban kampányeszköznek minősülő eszközök igénybevétele ebben az időszakban nem minősül kampánytevékenységnek.⁶ Ezt a jogértelmezést egyébiránt nem a Ve. hozta be, hiszen már a régi Ve. hatálya alatt is hasonló jogértelmezést követett a Legfelsőbb Bíróság. A kampányidőszakon „[...] kívül eső időpontban folytatott bármely tevékenység nem tekinthető a választási kampány részének. Számos esetben kerül sor a választás kitűzése előtt is valamely pártot népszerűsítő politikai hirdetés közzétételére, adott esetben egyes pártok, politikusok, illetőleg programok megismertetésére. A kampányidőszakon kívül eső politikai tevékenység nem tiltott, elfogadott és általánosan alkalmazott módszere az egyes politikai irányzatok népszerűsítésének. Minden politikai tevékenység szükségképpen hatással van a következő

⁴ A kampánycsend végével kapcsolatos jogértelmezési vitáról lásd FRÖLICH Johanna: *A kampánycsend és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés*, Magyar Jog, 2010/12, 747–751.

⁵ A Ve. által egyébként jogértelmezéssel kiküszöbölhető korábbi problémák végleges megszüntetésére a Nemzeti Választási Bizottság a következő iránymutatást adta ki: A szavazás befejezése a szavazásra rendelkezésre álló időtartam leteltének időpontja (helyi idő szerint 19 óra, illetve azokon a külképviseleteken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest -1 vagy -2 óra, a közép-európai idő szerint 19 óra). A szavazás lezárása azt az időpontot jelöli, amikor a szavazatszámoló bizottság, illetve a külképviseleti választási iroda ténylegesen lezárja a szavazást. Ez az időpont a szavazás befejezésének időpontjától akkor térhet el, ha a szavazás befejezésekor még sorban álló választópolgárok szavazása miatt a szavazás lezárására annál későbbi időpontban kerül sor. A választási kampány a szavazás befejezéséig, azaz közép-európai idő szerint 19 óráig tart. (8/2014. NVB iránymutatás)

⁶ BERTA Zsolt, PÉTERI Attila: *Kommentár a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez* = *Választójogi kommentárok*, szerk. CSERNY Ákos, Wolters Kluwer Complex, Budapest, 2014, 265.

választás eredményére, ez azonban nem jelenti azt, hogy önmagában e tevékenységek – amelyek a kampányidőszakon kívül zajlanak – a Ve. rendelkezéseit megsérteneék.”

A Ve. tehát nem tartalmaz az általános kampánycsendről szóló időszakra vonatkozó rendelkezéseket. Az új szabályozás értelmében általános jelleggel a szavazás napján is lehetséges kampánytevékenységet folytatni, ugyanakkor a jogalkotó a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) iránymutatása által relatív területi kampánytilalomnak nevezett korlátozást vezetett be.⁷ A relatív területi kampánytilalom értelmében a szavazás napján a szavazóhelyiséget magába foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított százötven méteren belül közterületen a kampánytevékenység folytatása továbbra is tilos. Ezen túlmenően bizonyos kampányeszközök tekintetében is fennáll a szavazás napján történő korlátozás: nem tartható politikai gyűlés és nem kerülhet sor politikai reklám közzétételére [Ve. 145. § (1) bek; 147. § (4a) bek.].

2. A kampánycsend alkotmányos alapjai

A kampánycsend intézményének célját, alkotmányos alapjait vizsgálva a következőket kell rögzítenünk. Az Alkotmánybíróság a 63/B/1995. AB határozatában kifejtette: „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”

A törvényalkotónak tehát, fejtette ki a testület a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatban, joga van – a választási eljárás szabályainak részét képező – kampánycsend intézményét létrehozni, azt megváltoztatni vagy akár meg is szüntetni. A törvényhozó mérlegelheti, hogy a választások zavartalansága, a választói akaratok szabad érvényesülése és kifejezésre juttatása céljából a kampánycsend intézményét létrehozza-e vagy a kampánycsend intézménye nélkül, az egyéb választási garanciák összetett eszközrendszerével segíti elő a választások zavartalanságát. A kampánycsend intézményét azonban csak törvényben lehet szabályozni, illetve a kampánycsend alapvető jog – ez esetben a sajtó- és véleménynyilvánítás szabadsága – lényeges tartalmának korlátozását nem eredményezheti. Jól látható tehát, hogy a kampánycsend intézményét a magyar Alkotmánybíróság is a nemzetközi fősodorhoz illeszkedő módon a vé-

⁷ 11/2014. NVB iránymutatás

leménynyilvánítás szabadságához kapcsolja.⁸ Az idézett alkotmánybíróági döntés egy meglehetősen vázlatos nemzetközi összehasonlító vizsgálat alapján azt is rögzíti, hogy számos országban ismert a kampánycsend intézményének különböző formája.⁹

Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a kampánycsend a választói akarat kinyilvánításának zavartalanosságát biztosítja. A választói akarat zavartalan kinyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a demokratikus jogállamiság érvényesülését garantálja. A választójog védelme és a demokratikus jogállamiság követelménye szükségessé teheti a kampánycsend intézményét, illetve a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság kampánycsend által megvalósuló korlátozását. A kampánycsend rövidsége, általános érvénye, illetve csak a választás napját közvetlenül megelőző időre való kiterjesztése miatt a korlátozás a célhoz képest arányosnak minősül – mondták ki az alkotmánybírák.¹⁰

Sajátos mellékszála a kampánycsend intézménye alkotmányossági megítélésének a 6/2007. (II. 27.) AB határozat, amelyben a bírák a kampánycsend jellegű kötelezettségek közül alkotmányellenesnek nyilvánították a közvélemény-kutatási eredmények választásokat megelőző nyolc napban történő közzétételének korlátozását. A testület többségének véleménye szerint a korlátozás ugyan nem szükségtelenül, de aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, így az Alkotmánybíróság a szabályozás megsemmisítése mellett döntött. A határozathoz Kovács Péter alkotmánybíró csatolt különvéleményt, amelyben a széttartó európai példák mellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaira¹¹ és a Demokráciával a Jogért Bizottsága (úgynevezett Velencei Bizottság) által elkészített Európai Választási Kódexre¹² hivatkozással nem találta aránytalannak a magyar korlátozást. A többségi értelmezést és a közvélemény-kutatási eredmények nyilvánosságra hozatali tilalmának alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az alább idézésre

⁸ SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer Publisher, New York, 2014, 217.

⁹ A kampánycsend különböző országokban való előfordulásáról részletesebb összefoglaló a Political Capital 2006. április 7-i háttéranyagában található.

http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_Kampanycsend_Hatteranyag_060405.pdf (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

¹⁰ 6/2007. (II. 27.) AB határozat

¹¹ A témában született legújabb, Európa Tanács Miniszteri Bizottság (2007) 15. számú ajánlása külön is említi a „day of reflection” intézményét.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207243&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

¹² *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002),

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx) (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

kerülő 2013. évi döntésében is fenntartotta, és megsemmisítette a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalát a választásokat megelőző hat napban korlátozó szabályozást.

Az Alkotmánybíróság legutóbb, az előzetes regisztráció alkotmányellenességét megállapító 1/2013. (I. 7.) AB határozatba foglalt döntésében – a politikai reklámok közzétételének tervezett korlátozásával összefüggésben – értelmezte a Ve. szabályait is. Észlelte a testület, hogy az új szabályozás értelmében megszűnik a kampánycsend intézménye, közvetlen politikai kampány akár a szavazás napján is folytatható lesz. A bírák azt is elismerték, hogy figyelemmel a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására, a jogalkotó ezen szereplők tekintetében akár akkor is létrehozhat kampánycsend jellegű kötelezettséget, ha egyébként az általános kampánycsendet mint intézményt megszünteti.

3. A kampánycsend működése a régi Ve. hatálya alatt

Az alkotmányos alapok tisztázása után érdemes az intézmény korábbi gyakorlati működésének tanulmányozása felé fordulni. A régi Ve. 41. §-a alapján a kampánycsend megsértésének minősült a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölt szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.

A normaszövegből következően nem csupán az itt felsorolt magatartások voltak a választói akarat befolyásolására hivatottak, azonban ezen cselekmények a törvény erejénél fogva annak minősültek. Ebből következően ezek a cselekmények nem képezhették bírói mérlegelés tárgyát, hanem a tényállás tisztázását követően „automatikusan” megállapítható volt a kampánycsend megsértése. Ahogyan azt a Fővárosi Bíróság egy 2010-ben meghozott végzése összefoglalja: *„A felhívott törvényhely szerint a kampánycsend megsértésének a választópolgárok választói akaratának befolyásolása minősül. E törvényhely példálózó jelleggel tartalmaz egy felsorolást, amely példálózó jelleget az »így különösen« szókapcsolattal fejezi ki. Az »így különösen« szavakból az következik, hogy a törvényhozó felsorolt példaként néhány kampánycsend megsértésének minősülő esetet, amit a választópolgárok akaratára befolyásolásának tekintett, de az is kitűnik ezen szóösszetételből, hogy a (rég) Ve. nem zárta ki, hogy az ott fel nem sorolt cselekmények is a kampánycsend megsértésének minősüljenek.”*¹³ Természetesen a régi Ve. 41. §-ában felsorolt egyes esetkörök pontos értelmezése elengedhetetlen lehetett az egységes értelmezési gyakorlat

¹³ Fővárosi Bíróság, 9.Kpk.46.178/2010/2.

kialakításához. Ezt a feladatot az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) több állásfoglalásában végezte el – amely természetesen csak a választási szerveket kötelezte, a bíróságot nem. A 2/2007. OVB állásfoglalásból kiemelésre érdemes az a megállapítás, amely szerint az állampolgárok mint magánszemélyek közötti személyes kommunikáció – tartalmától és formájától (a többi között levél, SMS, e-mail, internetes napló – blog) függetlenül – nem valósítja meg a kampánycsend megsértését.¹⁴ Ezzel összefügg, hogy a Legfelsőbb Bíróság a BH1997.47. számú eseti döntésében rámutatott arra, hogy a kampánycsend megsértése okán az nem vizsgálendő, hogy felróható cselekmény történt-e. Elegendő a kampánysértés tényének megvalósulása, és a megállapítást követően sor kerülhet a jogkövetkezmények meghatározására.

A bírósági jogértelmezés során az is kikristályosodott, hogy az, hogy egy adott tevékenység a kampánycsend megsértésének minősül-e, mindig a rendelkezésre álló adatok, tények, körülmények alapján döntendő el. Önkormányzati képviselőjelölt nevét, a jelölő szervezetét, valamint a választási körzete számát tartalmazó pólót viselő személyek szavazóhelyiség közelében tartózkodása egy a kampányidőszakban amúgy jogszerűen elhelyezett reklámhordozókhoz képest például, további reklámfelület megjelenését, tehát a választópolgárok számára a választás napján észlelhető többletinformációt jelentett, ez pedig ellentétes a kampánycsend kifejezett céljával, amely a választás napján tiltja a választói akarat befolyásolását. Így az adott tevékenység vonatkozásában, az adott körülmények fennállása miatt valósul meg a kampánycsendsértés.¹⁵ A korábbi gyakorlatot egyes bírói döntések által vizsgálva jól kiviláglik, hogy az eljárás során becsatolt bizonyítékok nem lehettek általánosak, konkrétan kellett alátámasztaniuk a kampánycsendsértést. „A bíróság vizsgálta a bizonyítékok előterjesztésének módját, idejét és körülményeit is. A mérlegelés során annak komoly jelentőséget tulajdonított, hogy a szavazás napján a Helyi Választási Bizottsághoz nem érkezett semmilyen bejelentés szervezett szállításról vagy kampánycsendsértésről. Ezt a sérelmező kifogást az érintettek csak a választás eredményének ismeretében, azt követően terjesztették elő. A bírósági felülvizsgálati eljárás során becsatolt nyilatkozatok egyrészt általánosságban utaltak tömeges és szervezett szállításra, másrészt konkrétan megneveztek személyeket, akik a nyilatkozattevő megítélése szerint ezt a tevékenységet végezték. A bíróság az eset összes körülményeit értékelve arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nyilatkozatok előter-

¹⁴ A magánszemélyek közötti kommunikáció kérdését a Ve.-vel összefüggésben is értelmezték már a bíróságok. Nem változott az a gyakorlat, hogy nem minősül választási kampánynak az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától. Ebből következően, ha a bírósági felülvizsgálatban érintett személy sem egyéni választókerületben, sem a polgármester-választáson nem indult jelöltként, erre tekintettel az általa a szavazókör százötven méteres körzetén belül telefonon elmondottak nem minősülnek kampánytevékenységnek, s így kampánycsendsértésnek sem. (Pécsi Ítéltábla, Pk.III.20.021/2014/2.)

¹⁵ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság, 12.Kvk.22.704/2010/2.

jesztésének időpontja, valamint azok tartalma alapján nem került bizonyításra, hogy bármelyik jelölt érdekében a választók nagyszámú és szervezett szállítására került volna sor, s ez a választás végeredményét is alapvetően befolyásolta volna.”

Az OVB állásfoglalásában tisztázta azt is, hogy a választási szervek tagjai a kampánycsend időszakában pártszimbólumokat nem használhatnak, nem osztogathatnak, azokat ruházatukon nem viselhetik. Az állásfoglalás értelmében tilos volt továbbá pártszimbólumok használata, pártokhoz köthető egyenruha viselése a választási szervek hivatalos helyiségeiben, így különösen a szavazóhelyiségekben.¹⁶ Ez az értelmezés a Ve.-vel összefüggésben is bizonyosan fenntartandó, ahogyan azt a 11/2014. NVB iránymutatás rögzítette is.

A kampánycsend intézményét értékelve azt a markáns véleményt kell megfogalmaznunk, hogy a Magyarországon 2014-ig működő kampánykorlátozások nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, a szakirodalmi vélemények szerint is vitatható az intézmény működőképessége és létjogosultsága.¹⁷ Perdöntő bizonyítékát adják a kampánycsend intézménye működésképtelenségének a 2010. évi általános országgyűlési választások estéjén történtek. Ekkor a kampánycsend értelmezési nehézségei súlyos alapjog-sérelemmel és látványos politikai botránnyal jártak.¹⁸ Egy tanulmány a problémát a következőképpen foglalta össze: „[...] Mivel azonban az OVB – már este 19.00 óra után – bejelentette, hogy a választást és a kampánycsendet meghosszabbítja, az ezt követő órák (az előrejelzések részletes ismertetése és az időközben beérkezett részleges eredmények helyett) elsősorban az OVB és az adatvédelmi ombudsman közötti vitáról szóltak. Több csatorna, így a közszolgálati adó is megszakította választási műsorát. Az OVB végül este 22.00 óra után jelentette be, hogy beindítja a tájékoztatást (annak ellenére, hogy néhány helyen még mindig tartott a voksolás), és a közszolgálati csatornán be is olvasták az addigra már kiszivárgott adatokat. Az OVB döntésével kapcsolatban számos bíráló merült fel, hiszen a kampánycsend meghosszabbítása, azon túl, hogy ellentétes a törvény betűjével, nehezen is indokolható. Bár elképzelhető, hogy egy, este hét órakor még sorban álló szavazó az előrejelzéseket megismerve gyorsan megváltoztatja a szavazási szándékát, ez a hatás a választások végeredményére nézve marginális lehet, ráadásul a titkos szavazásnak köszönhetően utólag nem is bizonyítható.”¹⁹ Valóban jól látható,

¹⁶ 2/2009. OVB állásfoglalás

¹⁷ CSERNY Ákos: *Az új választási eljárási törvény irányai = Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*, szerk. CSERNY Ákos, TÉGLÁSI András, FÁMA Zrt. – Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013, 50.; illetve BODNÁR Eszter: *A választási csalás és ellenszerei* – XXVII. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciójára készült dolgozat. <http://ajktest.elte.hu/file/BodnarEszter.pdf> (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

¹⁸ A 2010. évi általános országgyűlési választásokkal összefüggő alapjogi problémákról lásd részletesen FRÖHLICH: *i. m.*

¹⁹ LAKATOS Zsuzsa: *Választási előrejelzések = Új képlet – Választások Magyarországon, 2010*, szerk. ENYEDI Zsolt, SZABÓ Andrea, TARDOS Róbert, *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, Budapest, 2011, 246.

hogy a kampánycsend intézménye a néhány várakozó választópolgár vélt befolyásolásának megakadályozása miatt komolyan hozzájárult a választási rendszerbe és a választási szervekbe vetett állampolgári bizalom aláásásához. Ráadásul mindeközben a befolyásolástól védeni kívánt választópolgárokat sem tudta ténylegesen izolálni. Az adatvédelmi biztos ugyanerről az ügyről így ír a 2010. évi országgyűlési beszámolójában: „A biztos állásfoglalásában rámutatott, hogy az Országos Választási Iroda (a továbbiakban: OVI) közfeladatot ellátó szervnek tekinthető, és mint ilyen szerv köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A (rég)i Ve. a választási iroda feladataként határozza meg a választások információs rendszerének működtetését, és rendeleti szintű kötelezettsége is van az OVI-nak a választás előzetes eredményére vonatkozó adatok folyamatos nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban. E tájékoztatási kötelezettségének értelemszerűen a szavazás befejezését követően kell eleget tennie. [...] A jogalkotó felállította fikció szerint [...] jogilag azok a választópolgárok is 19.00 órakor adják le szavazatukat, akik a szavazás zárásakor még a szavazóhelyiségben vagy annak előterében tartózkodnak. Az a tény tehát, hogy a szavazóhelyiségben, annak előterében (illetőleg az OVB jogértelmezését tekintve a szavazóhelyiség előtti sorban) 19.00 órakor tartózkodó választók rajtuk kívül álló okból nem tudnak 19.00 óráig szavazni, nem érinti azt, hogy a szavazás befejezésének időpontja, ennek megfelelően a kampánycsend vége a jogalkotó szerint 19.00 óra. A biztos álláspontja szerint tehát az OVI köteles lett volna az előzetes eredményeket 19.00 órától folyamatosan szolgáltatni. Az adatszolgáltatás jelentős késedelmé és esetlegesen pontatlan adatok kiszivárgása az állampolgárok közérdekű adatok megismeréséhez való jogának sérelmét eredményezi és a választásokba vetett közbizalmat is megrendítheti.”²⁰

A fent említett rendszerszintű anomálián túl még sokkal károsabb következményekkel járt a választások tisztaságára, demokratikusságára nézve, hogy a kampánycsend a mindennapi jogalkalmazásban is komoly jogértelmezési problémákkal volt terhelt.²¹ A régi Ve. szabályai alapján a választásra irányuló jogszabályok, valamint a választási eljárás alapelveinek megsértésével szemben kifogás volt benyújtható. A kifogás elbírálására vagy az egyéni választókerületi választási bizottság, vagy a területi választási bizottság, vagy az OVB volt jogosult annak függvényében, hogy a jogvita egyéni, területi vagy külképviseleti választókerületi választásra vonatkozott. A kifogással szembeni fellebbezés elbírálására a magasabb választási szerv – vagy a területi választási bizottság, vagy az OVB – volt jogosult. A választási szervek másodfokú és az OVB elsőfokú határozatával szemben bírósági felülvizsgálatnak volt helye, és annak elbírálására vagy a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye

²⁰ Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről, 36.

<http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamoloja-2010.PDF> (Letöltés dátuma: 2013. november 25.)

²¹ A magyar választási rendszerről írt tankönyvszerű mű is foglalkozik a kampánycsend megsértésének „bocsánatos bűnként” kezelt egyes eseteivel. DEZSŐ Márta, TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Rejtjel, Budapest, 2002, 134.

szerint illetékes megyei, fővárosi bíróság, vagy az OVB döntésével szemben a Legfelsőbb Bíróság volt jogosult.²² A szétartó fórumrendszer már önmagában is azt jelzi, hogy az egyes, rövid határidővel elbírálendő ügyekben az egységes joggyakorlat kialakítása nem volt könnyű feladat. Az OVB a választási szervek egységes jogalkalmazása vonatkozásában ezt a feladatot a régi Ve. 90/A. § (4) bekezdés a) pontja alapján állásfoglalás kiadásával segíthette.

Az egységes gyakorlat hiányát mutatja az alábbi példa: a bíróságok a kampánycsend megsértésének egyik leggyakoribb módja, vagyis a szervezett szállítás bizonyítottsága esetén csupán a kampánycsendsértés tényét állapították meg. Leginkább egyáltalán nem, néhol pedig csupán az indokolásban utaltak a kampánycsendsértés és a választási alapelvek sérelmének összefüggéseire.²³ Ez a megállapítás annak alátámasztására szolgál, hogy nincs olyan egységes bírói gyakorlat, amely a kampánycsendsértést és a választási alapelvek megsértését elhatárolná egymástól – hiszen erre vonatkozó jogalkalmazói igény nem merült fel. Korábban az ítélezési gyakorlat alapján két markáns jogalkalmazói megközelítés volt megfigyelhető. Az egyik szövegszerűen, megszorítóan értelmezte a törvény rendelkezéseit, a másik viszont a jogszabály céljából kiindulva tágabb mozgásteret határozott meg. Az első értelmezési irány szerint a régi Ve. értelmében *ipso iure* a választói akarat befolyásolásának és kampánycsendsértésnek minősült a szavazásra történő szervezett szállítás. A bíróság alábbi megfogalmazásából ez a megközelítési mód egyértelműen kiolvasható: „Az ingyenes juttatás, továbbá a választói akaratnyilvánítás, választásban való részvétel befolyásolására irányuló tevékenység a (rég) Ve. 41. §-ába ütközik, sérti továbbá a (rég) Ve. 3. § b) pontjában meghatározott önkéntes részvétel a szavazásban alapelvét, amely a konkrét jogsértésre speciálisan alkalmazható alapelv megsértését látta a bíróság megállapíthatónak.”²⁴ Hasonló jogalkalmazási döntésre példák azok az ügyek, ahol a kampánycsend megsértése azzal valósult meg, hogy a párt jelöltjei a szavazás napján szervezték meg a mozgóurnázást a választópolgárok számára ingyenesen juttatott szolgáltatásként, és így sérültek a választási alapelvek is.²⁵ A két-féle jogsérelem elkülönítésére jellemzően kísérlet sem történt.

Az ezzel ellentétes megközelítés a következő elvi alapon áll: „A fenti jogszabályi rendelkezés helyes tartalmi értelmezéséből megállapíthatóan a jogalkotó a kampánycsendsértést két konjunktív feltételhez köti, az ingyenesen juttatott szolgáltatás

²² Régi Ve. 77. § (7) bek.; 83. § (7) bek.; 90/A. § (2) bek. c) pont; 90/A. § (3) bek. d)–f) pont; 90/A. § (4) bek. d) pont.

²³ A második esetre jó példa a legutóbb nyilvánosságot kapott ügy, amely ugyan a szervezett szállítás miatt kampánycsendsértést állapított meg, de az indokolásban a következőkre is utalt: „Megállapítható tehát, hogy a szervezett szállítás folytán sérültek a (rég) Ve. 3. §-ban foglalt választási eljárási alapelvek, így különösen a szavazásban való önkéntes részvétel elve.” Kecskeméti Törvényszék, 5.Kpk.21.285/2013/4.

²⁴ Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, 8.Kpk.30.203/2006/5.

²⁵ HALLÓK Tamás: *A mozgóurnás szavazásról*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, XXV/1, 324.

megvalósulásán túl a kampánycsendsértés megállapíthatóságához szükséges, hogy a szolgáltatás a választói akarat befolyásolásának célzatával történjen.”²⁶ Ebben az esetben tehát nem elegendő a szervezett szállításra vonatkozóan a bizonyítottság megállapítása, hanem a bírói mérlegelés körébe tartozik annak eldöntése is, hogy a bizonyított magatartás a választói akarat befolyásolására is alkalmas volt-e. Ebből az alapállásból tehát egyértelműen következik, hogy elképzelhető olyan, formai értelemben szervezett szállításnak tekinthető tevékenység, amely a választói akarat befolyásolására nem alkalmas. Ebben a körben született olyan bírósági döntés, amely a hozzátartozókat emelte ki a kampánycsendsértést elvben elkövetni tudók köréből. „A helyi választás iroda [...] helyesen jutott arra a következtetésre, hogy önmagában az a tény, hogy a képviselőjelölt, illetve az ő hozzátartozója a szavazás napján több alkalommal fordult gépkocsival szavazókat szállítva, nem alapozza meg a kampánycsendsértés megállapítását, hiszen ezek a tanúk arra vonatkozóan semmilyen adatot nem jelöltek meg, hogy a szállított személyek nevezettekkel milyen kapcsolatban álltak. Az ugyanis a választási eljárásról szóló törvény rendelkezései szerint nem minősül jogszabálysértésnek és a választási alapelvek megsértésének, hogy a képviselőjelölt saját rokonait vagy hozzátartozóit a szavazóhelyiségre szállítsa.”²⁷ Sőt, olyan jogértelmezést is találunk, amikor a bíróság indirekt módon egyenesen leválasztotta a kampánycsendsértést a választási akarat befolyásolásáról. „A bíróság hangsúlyozza, hogy a választópolgárok szavazó körbe gépkocsival történő szállítása önmagában – noha kampánycsendsértésnek minősül – a választás eredményének befolyásolására nem alkalmas.”²⁸

4. Kampányolás a Ve. hatálya alatt

A fenti joggyakorlat-elemzésből is jól kilálglik, hogy a korábbi jogalkotói megoldás egy politikailag is érzékeny kérdésben túlzott jogalkalmazói mérlegelési szabadságot hagyott, amely normatartalmi bizonytalansággal társult. Legjelentősebb változásként a törvény gyakorlatilag eltörli az általános kampánycsend intézményét, és – ahogyan azt már említettük – a Ve. 143. §-ában kizárólag annyit rögzít, hogy a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított százötven méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható. Teszi mindezt anélkül, hogy a korábbiakkal egyezően rögzítené a kampánycsend célját (az akaratbefolyásolás tilalmát), valamint a példálózó magatartás-felsorolást sem tartja meg. Ebből egyrészt az következik, hogy a szavazás napján is folytatható bárminemű kampánytevé-

²⁶ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, I.Kvk.20.758/2006/2.

²⁷ Békés Megyei Bíróság, Kvk.29.028./2006/2.

²⁸ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság, 19.PK.22.111/2002/2.

kenység, másrészt a százötven méteres körzeten belüli cselekmények megítélésében is csupán az lehet a jogalkotó mérce, hogy azok ne legyenek alkalmasak a választói akarat befolyásolására. Végezetül a Ve. legutóbbi módosítása, a 143/A. § (2) bekezdése próbálta tovább tisztítani a jogi helyzetet. Ezen rendelkezés értelmében a szavazóhelyiséghez történő szállításra autóbuszos személyszállítás nem végezhető.

Másodsorban a Ve. alapján – amellet, hogy a jogorvoslati lehetőségek száma például az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt bővült – szűkült a jogorvoslat eddig széttartó csatornája. Mindez ténylegesen is elősegítheti, hogy az NVB egységes joggyakorlatot alakítson ki. Az országgyűlési képviselők megválasztásában ugyanis a jövőben a területi választási bizottságok nem kapnak szerepet, és kizárólag az országgyűlési egyéni választókerületi bizottság és az NVB működik (Ve. 297. §). Az egyéni választókerületi választási bizottsághoz benyújtott kifogások elleni fellebbezést így az NVB, az NVB döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet pedig a Kúria bírálja el [Ve. 229. § (1) bek.]. Ez a változtatás kétségtől megkönnyíti az egységes jogértelmezés kialakítását, ugyanakkor komoly ügyteher-emelkedést is jelent. A Nemzeti Választási Bizottság az országgyűlési képviselők választásának kitűzése (2014. január 20.) és a választás országos listás eredményének megállapítása (2014. április 25.) közötti 13 hét alatt 44 ülést tartott, átlagosan tehát hetente három alkalommal ülésezett. Ezen időszak alatt 1060 határozatot hozott. Az Országos Választási Bizottság 2010-ben, ugyanezen időszak alatt 39 ülésen 237 határozatról rendelkezett.²⁹ Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a Ve. 221.§ (1) bekezdése szerint a választási bizottság elsőfokú határozata ellen bármely, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet fellebbezhet, a további jogorvoslat lehetőségét viszont csak szűkebb alanyi kör számára biztosítja a törvény, ugyanis a másodfokú határozat ellen előterjeszthető bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására csak az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet jogosult. Ez a változás pedig jelentősen csökkentheti a fórumok elé kerülő ügyek számát.

A Nemzeti Választási Bizottság – érzékelve az új kampányszabályozással kapcsolatos bizonytalanságokat, illetve kiindulva a korábbi időközi választások fokozottan jogsértő kampánycselekményeiből – a 2014. évi általános országgyűlési választásokat megelőzően részletes iránymutatásban taglalta a relatív területi kampánytilalom egyes kérdéseit. Az előzetes várakozásokra némileg rácsfolva megállapítható, hogy az új szabályozás mellett meglehetősen kevés jogi probléma merült fel. Úgy látszik, hogy a jelöltek és jelölő szervezetek,

²⁹ A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán végzett tevékenységéről, <http://www-archiv.parlament.hu/irom/00001/00001.pdf> (Letöltés dátuma: 2014. november 25.)

valamint a jogalkalmazók könnyen alkalmazkodtak a megváltozott és könnyített jogi környezethez.

A 11/2014. NVB iránymutatás – eddig nem tárgyalta, releváns megállapításai – értelmében: a kampánytilalom az aktív kampánytevékenység folytatására vonatkozik, ezért a közterületen korábban jogszerűen elhelyezett plakátokat nem kell eltávolítani; a jogsértés ténye akkor valósul meg, ha a választói akarat befolyásolására alkalmas tartalom hallható vagy látható százötven méteren belül, illetve magában a szavazóhelyiségben – tehát a forrás elhelyezkedése a százötven méteres határhoz képest irreleváns; a jármű, amely a kampányidőszakban jelölt vagy jelölő szervezet népszerűsítésére szolgál, csak akkor valósít meg kampánycsendsértést, ha várakozik a szavazóhelyiséget magába foglaló épület bejáratától számított százötven méteren belül, illetve áthaladása folyamatos vagy rendszeres.

A szavazóhelyiségbe jutás elősegítésével a 3/2014. NVB iránymutatás foglalkozott. Egyértelművé tette, hogy a mozgásukban egészségi állapotuk, fogyatékosságuk vagy fogva tartásuk miatt korlátozott választópolgárok választójogukkal a mozgóurnával történő szavazás lehetőségével, míg az egyéb oknál fogva (pl. külterületen él, nem áll rendelkezésre személyszállítási szolgáltatás) korlátozott választópolgárok választójogukkal a Ve. 143/A. §-ával összhangban más személy segítségének igénybevételével jogosultak.

A felmerült néhány jogeset közül kiemelhető, hogy a Fővárosi Ítélőtáblának állást kellett foglalnia a szavazás napja előtt nem sokkal elhelyezett negatív kampánytevékenységgel összefüggésben. A bíróság rögzítette, hogy a kampányidőszak végéig a kampánytevékenység folytatása nem tilos, a törvény a kampánycsend fogalmát nem ismeri. Egy nappal a választások előtt a szórólap terjesztésével, illetve plakát kiragasztásával megvalósult cselekmények nem minősülnek olyan súlyú, a választási alapelveket oly mértékben sértő és a választás eredményét jelentősen befolyásoló jogsértéseknek, amelyek a választás eredményének megsemmisítését és a választás megismétlésének elrendelését indokolták volna. Ugyanis a szórólapok, illetve a plakátok kihelyezésének viszonylag rövid időtartama miatt nem tételezhető fel, hogy a megfontolt, tudatos és kellő érettséggel rendelkező választópolgárokat a választás napján azok döntően befolyásolták volna. Önmagában az a körülmény – mondta ki a bíróság –, hogy a plakátok és a szórólapok kihelyezését követően a kérelmezőnek nem nyílt lehetősége az abban foglalt állítások szóbeli cáfolatára, nem jelenti azt, hogy korábbi polgármesteri tevékenységére tekintettel azt a helyi választók ne tekinthették volna alaptalannak. A kérelmező négyéves polgármesteri tevékenysége bizonyíthatta a szórólapon és a plakáton kifejezésre juttatott állítások alapvető valótlanágát.³⁰ Ez a jogeset is jó példa arra, hogy a jövőben a

³⁰ Fővárosi Ítélőtábla, 15.Pk.50.093/2014/2.

szavazás napjának környékén felmerülő jogi problémák nem a kampánycsend, hanem a választási alapelvek tartalma körül fognak forogni.

Összességében tehát az új szabályozás alapján a következő jogi környezet rajzolódik ki. A szavazóhelyiség bejáratától számított százötven méteren kívül a szavazás napján is szabadon folytatható mindenféle kampánytevékenység. Százötven méteren belül semmilyen olyan tevékenység, amely a választók befolyásolására irányul, nem folytatható. A szavazóhelyiségbe jutás elősegítésével összefüggésben pedig egyértelműen rögzült, hogy olyan személyszállítást tilos végezni, amely az önkéntes részvétel elvének megsértésével jár. A választási szervek és a bíróság előtt lefolytatott bizonyításnak pedig arra kell irányulnia, hogy a szállítás révén olyan személyek is „kénytelenek” részt venni a szavazáson, akik máskülönben ezt nem tették volna meg, illetőleg olyan ráhatás éri őket, amely megvalósítja a választási alapelv megsértését. A törvény egyetlen esetkört jelöl ki egyértelműen, nevezetesen azt, hogy ha a szállítás autóbusz révén, nagy tömegben, előzetes felkészülést és szervezést követően történik, bizonyosan a vonatkozó alapelv megsértésével jár, így tilalmazott. Ez az esetkör tehát egy kvázi törvényi vélelemként jelenik meg, amely olyan mértékű ráhatás, hogy bizonyosan befolyásolja a részvételtől szóló döntést. A korábbi bírói gyakorlatot megerősítve a családtagok és ismerősök szavazóhelyiségbe jutásának elősegítése nem minősül jogszabálysértőnek.

5. Összegzés

A kampánycsend intézménye a technológiai, média- és kommunikációs eszközök fejlődésének felgyorsulása következtében a gyakorlatban nem tud megfelelni alkotmányos rendeltetésének, vagyis egyre kevésbé tudja biztosítani a választói akarat zavartalan kinyilvánítását. Akármilyen szabályozást készít ugyanis a jogalkotó, egy modern demokráciában a vélemény- és sajtószabadság totális kiüresedése nélkül nem lehet megvédeni a választót a kampánytevékenységtől. E megváltozott viszonyok között a választói akarat zavartalan kinyilvánításának biztosítását szolgáló kampánycsend intézménye csupán abban a körben lehet eredményes, ahol a választópolgárokat kifejezetten a személyre szóló, nem kívánatos agitációtól kell megvédeni. A Ve.-ben kialakított szabályrendszer erre a változásra figyelemmel megszünteti az általános kampánycsendet, és a továbbiakban nem törekszik az ún. „day of reflection” biztosítására, amely során a választópolgárok átgondolhatják döntésüket, csupán szavazatuk leadása idején kívánja őket az aktív, zavaró jellegű, direkt behatástól megvédeni. A relatív kampánytilalomra vonatkozó jogalkalmazói döntések jóval könnyebben megítélhetőek, mint korábban az általános kampánycsenddel összefüggő esetek, és a tapasztalatok is azt mutatják, hogy az új szabályozással számos anomáliát sikerült kiküszöbölni. A szavazóhelyiségbe jutás elősegítésére szolgáló cselekményeket ugyanakkor a jogalkotó továbbra is korlátozni

kívánta, így ebben a körben a jogalkalmazókra továbbra is nagy nyomás hárul a konkrét esetekben az önkéntes részvétel elve megsértésének bizonyítása során. A változások másik következménye, hogy a választási alapelvek maradnak az egyetlen olyan kapaszkodók, amelyeket a jogalkalmazó szervek a szavazás napján bekövetkezett cselekmények megítélése során felhívhatnak. Éppen ezért gondoltuk szükségesnek a tanulmány során olyan részletesen bemutatni a korábbi kampánycsendsértések és a választási alapelvek megsértésének – eddig meglehetősen következtelen – gyakorlatát. Ebben a munkában a kevesebb szereplővel operáló fórumrendszer, illetve a tárgykörben született döntések anonimizált formában történő közzétételére vonatkozó kötelezettség bevezetése kifejezetten előremutatónak tűnik.

Téglási András

egyetemi adjunktus

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során

A 2014. évi választások során számos ügy kapcsán merült fel a választási plakátok elhelyezésének kérdésköre, konkrétan az, hogy lehet-e ezeket a főutak melletti villanyoszlopokra rögzíteni. E kérdés eldöntésén túl azonban ezek az ügyek több elvi jelentőségű témát is felvetettek:

- a választásra irányadó jogszabályok alkalmazása a választási eljárásban;
- milyen alkotmányos követelményei vannak a választási kampányeszközök alkalmazásának az Alaptörvényben biztosított alapjogokból – különösen a véleménynyilvánítás szabadságából és az ezzel konkuráló emberi méltósághoz való jogból – eredően;
- sértik-e a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét a Kúria egyazon választási időszakban hozott, egymással ellentétes döntései;
- a relatív területi kampány tilalma, illetve ennek hatálya a köz- és a magánterületekre.

Elöljáróban leszögezném, hogy jelen tanulmány keretei között csak a választási plakátok *kihelyezésével* összefüggő szabályokat, azok elhelyezése kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdéseket vizsgálom. Természetesen bizonyos vonatkozásban elkerülhetetlen, hogy a választási plakátok kihelyezésének szabályozása kapcsán elsőként meghatározzuk, hogy mi minősül, illetve mi nem minősül választási plakátnak, el lehet-e (kell-e) határolni egymástól a politikai és a kereskedelmi reklámokat (pl. az állam szabályozási kereteinek eltérő volta miatt). Ezen túlmenően azonban jelen tanulmány keretei között *nem* kívánok kitérni az egyébként kihelyezhető választási plakátok (szórólapok)¹ tartalom alapján történő betiltásának kérdéseire, noha kétségtelenül ez is sok problémát okozott a 2014. évi választások során is.²

¹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. § (1) bekezdés szerint plakátnak minősül a szórólap is (a választási falragasz, felirat, vetített kép és embléma mellett).

² Lásd pl. a Kúria Kvk.IV.37.360/2014/2. számú határozatát.

1. A választásra irányadó jogszabályok alkalmazása a választási eljárásban

A választásra irányadó jogszabályok alkalmazása kapcsán alapvető kérdés, hogy a választási eljárás során vajon csak a választási jogszabályokat³ vagy a választásokkal összefüggésben egyes más jogszabályokat is alkalmazhatják-e a választási szervek, illetve a jogorvoslatok során lehet-e rájuk hivatkozni.

Ez a probléma a 2014. évi választások során a választási plakátok főút mentén való elhelyezése kapcsán merült fel a gyakorlatban. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 12. § (3b) bekezdése szerint ugyanis nem lehet reklámtábla, reklámhordozó és egyéb reklám célú berendezés a közvilágítási-, villany-, telefonoszlopon, függetlenül attól, hogy a közvilágítási-, villany- és telefonoszlop a közút úttesten kívüli burkolatlan területén, járdán, gyalogúton vagy kerékpárúton helyezkedik el.⁴ A reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 1. §-a szerint reklámtáblának, reklámhordozónak és egyéb reklám célú berendezésnek minősül minden olyan jel, jelzés vagy bármely tárgy, amely a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontjában meghatározott gazdasági reklámnak minősül, vagy célja, hogy a közúton és a közforgalom számára el nem zárt magánúton közlekedőket bizonyos ideológiák, elvek, értékek, elképzelések támogatásáról vagy elutasításáról meggyőzze,⁵ *ideértve a Ve. 144. §-a szerinti plakátot is.*⁶

Ez utóbbi kitétel egy 2014. évi módosítással került a kormányrendelet szövegébe.⁷ Ezt megelőzően Navracsics Tibor, akkori közigazgatási és igazság-

³ Így a Ve., az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény, a nemzeti ségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény.

⁴ A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat vizsgálta – egyebek között – ennek a rendelkezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, és nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

⁵ Sajó, Lazarova Trajkovska és Vučinić bírák a *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* ügyhöz írt közös különvéleményükben rámutatnak arra, hogy az ilyen ideológiákat és világnézeteket terjesztő eszközök a kereskedelmi szolás szempontjából nem minősülnek reklámnak. Utalnak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) gyakorlatára, miszerint kereskedelmi szempontból reklámnak „az az eszköz minősül, amely a polgárok számára kínált javak és szolgáltatások jellegzetességeinek feltárására szolgál” („...for the citizen, advertising is a means of discovering the characteristics of services and goods offered to him” – Lásd *Stambuk v. Germany*, Judgement of 17 October 2002, no. 37928/97. § 39)

⁶ A Ve. 140. §-a határozza meg a kampányeszköz fogalmát: „Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a [...] plakát.”

⁷ 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet 1. §

ügyi miniszter egy parlamenti képviselő kérdésére adott írásbeli válaszában a következő álláspontot képviselte: „A választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Ve.), a közúti közlekedésről szóló törvény, valamint a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseinek összetétele alapján álláspontom szerint a jogi szabályozás csak a gazdasági célú reklámra vonatkozik, politikai választási plakátra nem. A Ve. szerinti plakát – mint választási kampányeszköz – sem a Ve., sem a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvény alapján nem minősül gazdasági reklámnak.”⁸

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) azt az álláspontot képviselte, hogy mivel a Rendelet 1. §-a reklám célú berendezésként kifejezetten nevesíti a Ve. 144. §-a szerinti választási plakátot, ezért egyértelmű, hogy a Kkt. 12. § (3b) bekezdésében és a Rendelet 3. § (2) bekezdésének a) pontjában rögzített tilalom a választási plakátokra is vonatkozik.⁹ A Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. számú végzésével az NVB érvelését elfogadta, az Alkotmánybíróság pedig a Kúria végzését nem vizsgálta érdemben.¹⁰

Ehhez képest a Kúria egy másik, a Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzése arra mutatott rá, hogy a választási plakát elhelyezésére vonatkozó szabályokat a Ve. VIII., a választási kampányról szóló fejezetének 144. §-a tartalmazza. A választási plakát tekintetében a Ve. 144. § (3) bekezdése azt az általános szabályt rögzíti, hogy a plakát a kampányidőszakban – a (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel¹¹ – korlátozás nélkül elhelyezhető. A Ve. 144. §-ának helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a

⁸ K/13473. számú kérdésre (Hol helyezhetőek el választási plakátok?) adott írásbeli válasz: <http://www.parlament.hu/irom39/13473/13473-0001.pdf>

⁹ 128/2014. NVB határozat

¹⁰ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [13]: „[...] az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.” Lásd még erről: LÁSZLÓ Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása, MTA Law Working Papers, 2014/21, 7. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf

¹¹ Ve. 144. § (4) „Épület falára, kerítésre plakátot elhelyezni kizárólag a tulajdonos, a bérelő, illetőleg – állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan esetén – a vagyongazdálkodási jog gyakorlójának hozzájárulásával lehet. (5) Egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja. Állami vagy önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületen vagy azon belül plakátot elhelyezni tilos. (6) A választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni. (7) A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölő szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte, vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő harminc napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.”

Ve. 144. §-ának rendelkezései irányadóak. A választási szervek e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. 144. §-a egy zárt szabályrendszert alkot.¹² A Kúria szerint a választási szervek által alkalmazott Kkt. 12. § (3b) bekezdése a reklám célú berendezések esetében tiltja a villanyoszlopon való elhelyezést, de a Kkt. a reklám célú berendezés fogalmát nem határozza meg, így nem vonja szabályozási körébe a Ve. 144. §-a szerinti választási plakátot. A kúriai végzés szerint a Rendelet 1. §-a ugyan e fogalmi kört pontosan rögzíti, beleértve abba a választási plakátot is, azonban e rendelkezés alkalmazását a Ve. 144. §-a (4)–(7) bekezdései nem teszik lehetővé, így a korlátozás nélküli elhelyezés főszabályát e rendelkezés sem ronthatja le. *A Kúria tehát ez alapján – végül – arra az álláspontra jutott, hogy a plakátok villanyoszlopon való elhelyezése nem sérti a Ve. 144. §-át, továbbá a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontját sem,*¹³ *így emiatt jogsértés megállapítására és az attól való eltiltásra nem kerülhet sor.*¹⁴

Az Alkotmánybíróság e kúriai döntés¹⁵ ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt a 3065/2014. (III. 26.) AB határozatában elutasította, az alkalmazandó jog megállapítását sérelmező panaszelem tekintetében pedig kimondta, hogy az alkalmazandó jog megválasztására alkotmányjogi panasz hatáskör keretében az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság e határozatában – majd később a 3096/2014. (IV. 11.) AB határozatban is – konstata, hogy „A Kúria állandó gyakorlata, hogy választási eljárási ügyekben a Ve.-t tartja elsődlegesnek, más jogszabályt a választási törvényekkel összhangban alkalmaz.”¹⁶ A 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat ehhez még hozzátette, hogy a Kúria a Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozatában elvi tartalommal mondta ki, hogy a választási jogviszonyban kizárólag a Ve. szabályai az irányadók, más típusú szabályozás alkalmazására a Ve. felhatalmazása alapján van lehetőség.

¹² Pozsár-Szentmiklósy Zoltán szerint ugyanakkor megnyugtató megoldást ebben a vonatkozásban a szabályozás módosítása, és a plakátok elhelyezésére vonatkozó rendeleti korlátozás feloldása jelentene. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok az új választójogi szabályozásban*, MTA Law Working Papers, 2014/16, 7.

http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf

¹³ A Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja a választás tisztaságának megóvását, az e) pontja pedig a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét mondja ki.

¹⁴ Az NVB ezt követően már az EP-választások során is a Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzésében foglaltakat tekintette általánosan irányadónak, és ez alapján még meg is bírságot a gazdasági társaságot, amely jogellenesen távolította el egy villanyoszlopról egy jelölő szervezet plakátjait. Lásd a 1109/2014. és 1110/2014. NVB határozatot.

¹⁵ A Kúria Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzése.

¹⁶ Indokolás [31]

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró a 3065/2014. (III. 26.) AB határozathoz írt különvéleményében azonban az NVB jogértelmezését megerősítve rámutatott arra, hogy a Kkt. és a Rendelet imperatív szabályai a választási eljárás időszakára vonatkozóan is irányadóak, az azokban meghatározott tilalmaknak és korlátozásoknak a választási eljárásban is érvényesülniük kell. A Kkt. ugyanis szintén alapvető jogot védelmez – mégpedig az Alaptörvény II. cikkében oltalmazott emberi életet –, amely nyilvánvalóan nem függeszthető fel a kampányidőszakban sem.

Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében ugyancsak úgy vélte, hogy a választási időszakban a Ve. rendelkezésein kívül más törvény is alkalmazandó a plakátok elhelyezésére, ezért a választási plakátokra is kiterjed a villanyoszlopon való elhelyezés tilalma. Álláspontja szerint azonban ennek alkotmányos alapja a Ve. és a Kkt. vizsgált szakaszainak az Alaptörvény 28. cikke szerinti józan ész és közjó megfelelő értelmezéséből következik. Ezzel összefüggésben utalt a Kkt. 12. § (3b) bekezdésének törvényi indoklására is, amely szerint az újabb módosítás célja a lakott területen kívüli és belüli szabályozás markánsabb elválasztása, és a lakott területen belüli kvázi abszolút tilalom kimondása.

Csatlakozva Szívós Mária különvéleményéhez, magam is valóban indokoltnak tartanám a plakátelhelyezés szabályozását aszerint cizellálni, hogy az lakott területen belül vagy kívül kerül-e elhelyezésre. A választási plakát elhelyezésének lakott területen belüli betiltása ugyanis a politikai szólásszabadság súlyosabb korlátozását jelenti, ott ugyanis a plakáton szereplő képviselőjelöltnek sokkal közvetlenebb, és ezáltal intenzívebb a kapcsolata az utcán járókelő választópolgárokkal. Betiltásukat ugyanakkor a közlekedés biztonsága is kevésbé indokolja itt, a lakott területen belüli 50 km/órás sebességkorlátozás miatt. Ehhez képest lakott területen kívül a magasabb sebességhatárok miatt a közlekedés biztonsága is jobban indokolhatja a plakátok kihelyezésének korlátozását, és ott már a jelölt és a választópolgárok kapcsolata sem olyan intenzív (hiszen alapvetően már nem csak azok a választójogosultak közlekednek, akik az adott település jelöltjére szavaznak majd).

Ugyanakkor a 3065/2014. (III. 26.) AB határozat előadó bírāja, Paczolay Péter egy korábbi, a 3036/2014. (III. 13.) AB végzéshez írt különvéleményében ugyancsak arra a következtetésre jutott, hogy „plakát” (választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma) mint kampányeszköz készítésére és elhelyezésére a Ve. 144. §-a vonatkozik, más törvényi előírás nem. Paczolay különvéleménye szerint ugyanis a választási plakát elhelyezésének a Ve. szabályain túlmutató rendeletbeli tiltása közvetlenül korlátozza a véleménynyilvánításhoz való jogot, amire csak törvényben kerülhet sor.

Ezzel lényegében azonos elvi alapon mondta ki már a 16/2000. (V. 24.) AB határozat, hogy a választási plakát nyilvános elhelyezését előíró önkormányzati rendeleti szabályozás kizárólag a Ve. rendelkezéseiben foglaltaknak

megfelelő szabályozást,¹⁷ továbbá a korábbi Ve. által adott felhatalmazáson¹⁸ alapuló szabályozást tartalmazhat. Az Alkotmánybíróság szerint az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely általános jellegű korlátozást tartalmaz – mivel kizárólag hirdető-berendezésen engedi a választási plakát elhelyezését – túlterjeszkedik a Ve.-ben megfogalmazott szabályozáson, ezért alkotmányellenes. Ugyancsak alkotmányellenesnek találta azt az önkormányzati rendeleti szabályozást, amely rendkívül széles körű, a középületi rendeltetéshez, illetve közterületi jelleghez nem kapcsolódó plakátelhelyezési tilalmat állapított meg, mert az ellentétes a Ve. kötelező érvényű szabályozásával.

A választási plakátok kihelyezése mellett azok eltávolítása is érdekes hatásköri kérdést vetett fel a választási szervek tekintetében. A gyakorlatban ez úgy merült fel, hogy több olyan kérelmet is benyújtottak az NVB-hez, amelyben kérik, hogy a testület a Ve. 144. § (7) bekezdése¹⁹ alapján kötelezze a plakátok leszedésére az elhelyezőket, és szabjon ki rájuk bírságot. Az NVB azonban a 13/2014. NVB iránymutatásában rögzítette, hogy ugyan a plakát eltávolítására vonatkozó kötelezettséget a Ve. tartalmazza, azonban annak jogsértő elmulasztása esetén felmerülő jogkövetkezmények alkalmazása már a helyi önkormányzatok, és nem pedig a választási bizottság hatáskörébe tartozik.²⁰ Az NVB a választási szervek feladat- és hatáskör-gyakorlásának lehetőségét a következők alapján határozta le:

- az a választási eljárás, amelynek idején a plakátot elhelyezték, a választás eredményének jogerős megállapítása miatt már eljárásjogilag véget ért;

¹⁷ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 42. §-a a választási kampány során alkalmazható plakátok készítésére és nyilvánosságra hozatalára vonatkozó rendelkezést tartalmazott. E § (1) bekezdés első mondata úgy rendelkezett, hogy „a választási kampány végéig a jelölt szervezetek és a jelöltek engedély nélkül készíthetnek plakátot”. A 42. § (2) bekezdése – általános tartalmú előírásként – kimondta, hogy plakát korlátozás nélkül elhelyezhető; e § (3)–(6) bekezdése azonban az elhelyezési helyszíneket, körülményeket illetően kivételeket, illetve feltételeket állapított meg.

¹⁸ A régi Ve. 42. § (4) bekezdése a helyi (a fővárosban pedig a fővárosi) önkormányzat számára is adott rendeletalkotási felhatalmazást azáltal, hogy lehetővé tette, hogy önkormányzati rendelet egyes középületeken vagy közterület meghatározott részén plakát elhelyezését műemlékvédelmi vagy környezetvédelmi okból megtiltsa.

¹⁹ Ve. 144. § (7) „A plakátot úgy kell elhelyezni, hogy az ne fedje más jelölt vagy jelölt szervezet plakátját, és károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátot az, aki elhelyezte, vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő harminc napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni.”

²⁰ Az iránymutatás ezt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglaltak alapján mondta ki, miszerint: „A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: [...] 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása)”.

- a választási szervek feladat- és hatáskörének gyakorlása már nem irányul a választójog mint politikai alapjog gyakorlása kinyilvánításának elősegítésére;
- a választási kampányidőszakban kampányeszköznek minősülő eszközök igénybevétele a kampányidőszakon kívül nem minősül kampánytevékenységnek, a Ve. 144. § (7) bekezdés második mondata nem az aktív kampánytevékenységre vonatkozó szabály.

Összegezve tehát a választási plakátok kihelyezésére vonatkozó rendelkezések jelenleg úgy értelmezendők, hogy:

- főszabály szerint választási kampány időszakában választási plakátok korlátozás nélkül elhelyezhetők,
- a választási plakátokra kampányidőszakban kizárólag a Ve. szabályai alkalmazandók, más jogszabályok csak a választási törvényekkel összhangban, a Ve. felhatalmazása alapján alkalmazhatók,
- a választási plakátok korlátozás nélküli kihelyezése tekintetében ezért kivételt képeznek a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésében foglaltak, és csakis ezek képeznek kivételt,
- választási kampányidőszakon kívül a plakátok kihelyezésére már a Ve.-n kívüli egyéb jogszabályok is alkalmazhatók (Kkt., kormányrendelet), ám ez már nem tartozik a választási szervek hatáskörébe, még akkor sem, ha azt a Ve. tartalmazza.

Ez utóbbi állításomat arra alapozom, hogy plakátokat nemcsak választási kampányidőszakban, hanem azon kívül is lehet használni politikai reklámtevékenység céljából. A Ve. 139–140. §-ai ugyanis külön szabályozzák a kampányidőszakot és a kampányeszközöket, és e kettőt nem kötik szükségszerűen össze egymással. A „kampányeszköz” és a „kampányidőszak” összekötését a Ve. 141. §-a teszi meg, a „kampánytevékenység” meghatározása által.²¹

²¹ Ve. 141. § „Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.” Megjegyezzük, hogy a választásra irányadó jogszabályok alkalmazása a választási eljárásban nemcsak a politikai reklámok elhelyezése kapcsán merülhet fel, hanem az adatvédelemről, a polgári törvénykönyvről, a közoktatásról vagy a közigazgatási eljárásról szóló törvények alkalmazhatósága/alkalmazandósága kapcsán is. A Ve. 2. § (3) bekezdése kifejezetten felhatalmazást ad az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény alkalmazására. Ezzel szemben a 208. § a választásra irányadó jogszabály megsértése esetén ad lehetőséget kifogás benyújtására. Igaz, az első eset a választási szervek jogalkalmazó tevékenységére ad felhatalmazást, a második esetben szűken értelmezhető, hogy kizárólag a kifogás benyújtásakor a hivatkozási alapot határozza meg. Ezekre a kérdésekre azonban jelen tanulmány keretei között bővebben nem térünk ki.

2. Sérti-e a választási plakátok kihelyezésének betiltása a véleménynyilvánítás alapjogát? – A kereskedelmi és a politikai szólásszabadság megkülönböztetett védelmi szintje

Lényeges alkotmányjogi kérdésként merült fel a választási plakátok kihelyezésével kapcsolatban, hogy annak betiltása sérti-e a véleménynyilvánítás alapjogát, vagyis a politikai szólásszabadság a véleménynyilvánításhoz való jog védelmi körébe tartozik-e, és ha igen, akkor ugyanolyan védelmet élvez-e, mint az egyéb plakátok és kereskedelmi reklámtáblák.

A 3065/2014. (III. 26.) AB határozat kimondta, hogy a Kúria azon határozata, amely nem állapította meg a választási kampány egyik eszközének (választási plakát) használatára vonatkozó tiltás fennállását, a passzív választójog gyakorlásához kapcsolódó véleménynyilvánítást nem korlátozza. Ebből az a következtetés is levonható, hogy a választási plakátok kihelyezése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll, ami ezen túl a passzív választójog gyakorlásához is kapcsolódik.

Ez az álláspont jelenik meg a határozatot előadó alkotmánybírájának, Paczolay Péter egy korábbi, azonos tárgyú ügyben – de érdemi vizsgálat nélkül – született végzéshez írt különvéleményében is.²² Az Alkotmánybíróság elnöke itt visszautalt az 1/2013. (I. 7.) AB határozatra, amelynek értelmében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre.²³ Ennek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Paczolay szerint az egyéni képviselőjelöltek nemcsak véleménynyilvánítási szabadságukkal élnek a kampány időszakában tett közlésekkel, hanem passzív választójogukat is gyakorolják, amikor a választókat a szabad szólás Ve.-ben biztosított eszközei használatával megszólítani törekednek, ami része véleménynyilvánítási szabadságuknak.

Mindez összhangban áll az EJEB jogértelmezésével is, amely a pártplakátok kihelyezésének és terjesztésének betiltását a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmeként fogja fel.²⁴ Az EJEB ugyanakkor azt is leszögezte, hogy az egyéneknek nincs feltétlen és korlátozhatatlan joga a közterületek széleskörű

²² 3036/2014. (III. 13.) AB végzés

²³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [93]–[94]

²⁴ *Tüzel v. Turkey*, no. 57225/00, § 15, 21 February 2006, and *Tüzel v. Turkey* (no. 2), no. 71459/01, § 16, 31 October 2006. Ezekben az ügyekben az EJEB a plakátok betiltását lehetővé tévő szabályozást a hatékony jogorvoslat hiánya miatt találta egyezményesértőnek.

használatára, különösen a hirdetésre vagy információs kampányokra szánt lehetőségek tekintetében.²⁵

Noha az említett kormányrendelet-módosítás²⁶ a reklám célú berendezés fogalmát kiegészítette a választási plakátok fogalmával, álláspontom szerint a későbbiekben megfontolandó lenne a gazdasági és politikai reklámok azonos szabályozási körbe vonásának elkerülése. Az EJEB gyakorlata ugyanis különbséget tesz kereskedelmi szolás (*commercial speech*) és politikai szolás (*political speech*) között, az előbbi – vagyis a kereskedelmi szolás – szabályozása tekintetében ugyanis az államnak szélesebb körű mérlegelési lehetősége van, mint az utóbbinál.²⁷ Ez az alacsonyabb szintű védelem azt jelenti, hogy a strasbourgi bíróság mindaddig szükségesnek, ennek következményeképp egyezménykonformnak ítél minden olyan korlátozást, amelyet a részes államok „mások jogai”, tehát a fogyasztók, vásárlók jogai érdekében alkalmaztak.²⁸

Az Alkotmánybíróság a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatában fenntartotta a kereskedelmi szolás szabadsága és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggései tekintetében tett korábbi megállapításait, miszerint a gazdasági reklámtevékenységre kiterjed a szabad véleménynyilvánításhoz való jog alkotmányos védelme.²⁹ Megerősítette azt a korábbi állásfoglalását is,³⁰ hogy a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb

²⁵ *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, Judgement of 13 January 2011, no. 16354/06. Az eset ismertetését lásd GATTI, Mauro: *Introductory Note to the European Court of Human Rights: Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland* (Eur. Ct. H.R.), 51 Int'l Legal Materials, 2012, 926. Ennek az ügynek a tényállását az EJEB elhatárolta egy korábbi, *Appleby and Others v. the United Kingdom* ügy tényállásától, ahol nem közterület, hanem egy magáncég tulajdonában álló terület használatáról volt szó. Lásd *Appleby and Others v. the United Kingdom*, Judgement of 6 May 2003, no. 44306/98. Az ügyben a panaszos egy magáncég tulajdonában álló üzletházban kívánt szórólapokat osztogatni, a tulajdonos azonban csak a bejáratra és a folyósókra korlátozta ezt a lehetőséget. Az EJEB felhívta a figyelmet, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem biztosítja ennek a jognak a bármely fórumon történő gyakorlását, továbbá nem garantálja automatikusan egy magán- vagy köztulajdonban lévő épületbe (minisztériumok, kormányhivatalok) történő belépést. Az EJEB azonban nem zárta ki, hogy olyan esetben, amikor a tulajdonszerzésből való kizárás a véleménynyilvánítás hatékony gyakorlását megakadályozza, az államnak már pozitív kötelezettségei is felmerüljenek a tulajdon szabályozása tekintetében.

²⁶ 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet 1. §

²⁷ *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, Judgement of 13 January 2011, no. 16354/06. § 62. Lásd még: *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany*, Judgement of 20 November 1989, no. 10572/83. § 33, és *Casado Coca v. Spain*, Judgement of 24 February 1994, no. 15450/89. § 50.

²⁸ Lásd pl. *X and Church of Scientology v. Sweden*, Judgement of 5 May 1979, no. 7805/77. Erre a döntésre utal az 1270/B/1997. AB határozat is.

²⁹ 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [101]. Lásd eredetileg az 1270/B/1997. AB határozatban, megerősítette a 37/2000. (X. 31.) AB határozat.

³⁰ 1270/B/1997. AB határozat

eseteiben.³¹ Az Alkotmánybíróságnak ez az elvi kitétele tehát, amely különbséget tesz a kereskedelmi és a politikai szólásszabadság között az alapjog védelmi szintje és az állam szabályozási mozgástere tekintetében, megfelel az EJEB gyakorlatának is. Mindezek alapján álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára tekintettel – nem célszerű összemosni a jogi szabályozás szintjén a kereskedelmi szólas (*commercial speech*) és politikai szólas (*political speech*) védelme alá tartozó hirdetések. A kereskedelmi jellegű információkat ugyanis e két alapjogvédő testület nem részesíti akkora védelemben, mint amekkora védelmet az egyéb, elsősorban a politikai vélemények élveznek, emellett pedig széles körű mérlegelési jogot biztosít a tagállamoknak a reklámok korlátozása terén. Ha azonban az állam a jogi szabályozás terén összeköti e kettőre vonatkozó szabályokat, az vagy a politikai hirdetések alapjogvédelmi szintjének csökkenését eredményezi, vagy pedig a kereskedelmi reklámok alapjogvédelmi szintjét erősíti, egyéb (alap)jogok, így például a fogyasztói jogok „kárára”.³² Vagyis, a kereskedelmi szólas védelmi szintjének növelésével a fogyasztók jogai csökkenhetnek.

³¹ 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [101]. Ezt az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság ezen alapértékeivel, hiszen azok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítása, és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak (1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 718.). A 23/2010. (III. 4.) AB határozat mindezt megerősítve kimondta: „Az Alkotmánybíróság fenntartja az eddigi döntéseiben foglalt elvi megállapítást, hogy a gazdasági reklámok elsősorban nem az egyén önkifejezésre, illetve a demokratikus párbeszédben való részvételre irányulnak, hanem az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevételének előmozdítására, ezért nem állnak közvetlen kapcsolatban a véleményszabadság alapértékeivel. Az Alkotmánybíróság – a strasbourgi gyakorlathoz hasonlóan – ezzel indokolta a reklámtevékenység alacsonyabb szintű alapjogi védelmét.” (ABH 2010, 101, 120.) Kukorelli István alkotmánybíró az 1270/B/1997. AB határozathoz írt párhuzamos indokolásában mindehhez hozzátette, hogy a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében a – véleményközlés egyéb eseteihez képest – szélesebb körű állami beavatkozás alkotmányos indoka nemcsak az, hogy „a reklám közzétételének nem az önkifejezés az elsődleges célja, hanem az is, hogy a valótlán kereskedelmi információk közlésének, illetve a valós információk elhallgatásának olyan, az emberi egészségre káros következményei is lehetnek, amelyek indokoltá teszik a közzététel korlátozását. Amíg egyéb esetekben a kifejezés szabadsága révén egy-egy valótlán kijelentés cáfolata orvosolhatja az esetleges sérelmeket, addig a hamis vagy megtévesztő reklám adott esetben visszafordíthatatlan következményekkel is járhat.” (ABH 2000, 725.)

³² Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése szerinti fogyasztói jogok védelme önmagában nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettség, amelyhez külön nevesített alapjogok is kapcsolódnak [pl. a vállalkozáshoz való jog (XII. cikk), tulajdon védelme (XIII. cikk)]. 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [10].

Érdemes megjegyezni, hogy Pokol Béla alkotmánybíró egyáltalán nem ért egyet a reklámtevékenység véleménynyilvánítási szabadság alá vonásával, mert álláspontja szerint e tárgykör – a profitra és az emberek áruvásárlásra történő rábeszélésére törekedve – teljesen idegen a véleménynyilvánítás és a szellemi szabadság körétől.³³

Az EJEB a plakátok kihelyezésének megtiltását nem azok elhelyezése, hanem a tartalmuk alapján vizsgálta. A *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* ügyben a svájci hatóságok megtiltották a raelianus mozgalomnak, hogy közterületi hirdetőtáblákon helyezzenek el plakátokat.³⁴ Az EJEB ebben az ügyben tulajdonképpen felhatalmazást adott az európai országok helyi hatóságainak a közterületek egyének általi használatának kontrollálására.³⁵ Bratza bírő különvéleménye szerint ugyan az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke szerinti véleménynyilvánítás szabadságát nem lehet úgy értelmezni, ami a nemzeti hatóságra olyan kötelezettséget ró, hogy feltétlen és korlátlan hozzáférhetőséget biztosítson a középületek használatához az információk és ideológiák terjesztéséhez, a közterületi státus ugyanakkor éppenséggel nagyobb semlegességet kívánna meg a hatóságoktól, mint meghatározott mértékű mérlegelési lehetőséget.³⁶

Az EJEB többségi döntése az állam saját mérlegelési jogkörébe utalta, vagyis a helyi (nemzeti) hatóságok egyfajta diszkrecionális jogkörben vizsgálhatják annak kérdését, hogy egy poszter eleget tesz-e a különböző érdekek – úgymint az erkölcs, a közúti közlekedés biztonsága vagy a tájkép megőrzése – védelme céljából előírt törvényi követelményeknek.³⁷ Ebből látható, hogy az EJEB a közúti közlekedés biztonságát (road traffic safety) és a tájkép megőrzését (preservation of the landscape) legitim korlátozási célként fogadja el egy plakát betiltásánál.

³³ Pokol Béla alkotmánybíró 3208/2013. (XI. 18.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolása.

³⁴ A plakátok földönkívülieket ábrázoltak és „A tudomány végre a vallás helyébe lép” feliratot tartalmaztak, amely arra az ateista elméletre épül, hogy az életet földönkívüliek hozták létre a Földön. A szervezet emellett támogatja a klónozást, a szexuális kiteljesedést és a demokrácia helyett olyan utópikus közösséget propagál, amelyet az intelligencia irányít. Az ügy bővebb ismertetését és elemzését lásd KOVÁCS Ágnes: *Alapjogok ütközése a bírósági gyakorlatban – Az alkotmánybíróságok szerepe az alapjogi konfliktusok feloldásában*, PhD-értekezés, Debrecen, 2013, 171.

http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/kovacsagnes-ertekezes_titkosított.pdf

³⁵ GATTI: i. m., 925.

³⁶ GATTI: i. m., 926.

³⁷ *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*, Judgement of 13 January 2011, no. 16354/06. § 65.

3. A választási szervek eltérő joggyakorlata vs. a jelöltek közötti esélyegyenlőség elve

A választási plakátok elhelyezésére vonatkozó – ugyanazon választási időszakon belül – eltérő joggyakorlat miatt felmerült a jelöltek közötti esélyegyenlőség sérelmének veszélye is. A Kúria ugyanis a Kvk.III.37.355/2014/3. számú végzésében *expressis verbis* kimondta, hogy az eljárásában újólág felmerült jogi érvek ismeretében – melyek a Kvk.III.37.183/2014/10. számú végzésben nem kerültek értékelésre – nem tartja fenn a korábbi végzésében kifejtett álláspontját. Ugyanakkor mindenben osztja a 2014. március 17. napján meghozott Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzésben felhozott jogi érvrendszert, attól eltérni nem kíván. Mivel a Kúria utóbbi határozata nem állapította meg a választási kampány egyik eszközének használatára vonatkozó tiltás fennállását, az egymásnak szögesen ellentmondó gyakorlat miatt felvetődött az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőséghez való jog sérelme azáltal, hogy a Kúria korábbiakkal ellentétes döntése a villanyoszlopokra addig már plakátot elhelyező jelölt számára kedvezőbb jogi helyzetet biztosított. A 3065/2014. (III. 26.) AB határozat azonban úgy foglalt állást, hogy a Kúria későbbi döntése következtében valamennyi jelölt azonos, a korábbi kúriai döntésben értelmezetthez képest kiterjesztett jogi feltételekkel használhat választási plakátot. Az AB határozat szerint a Kúria végzésében személyek közötti különbségtétel nem ismerhető fel, a benne foglalt jogértelmezés nem tesz különbséget a képviselőjelöltek között.³⁸

Salamon László és Szívós Mária alkotmánybírók ugyanakkor különvéleményeikben kifogásolták, hogy a Kúria ugyanazon választási folyamat során ugyanazon jogkérdésben ellentétes álláspontot foglalt. Salamon szerint ez olyan helyzetet idézett elő, amely véleménye szerint sérti a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt választási eljárási alapelvet, a jelöltek közötti esélyegyenlőség elvét. Szívós Mária szerint ez az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőséghez való jogot sérti, ui. az indítványozó és azok a képviselőjelöltek, akik az NVB következetes gyakorlata és a Kúria korábbi döntése alapján tartózkodtak a villanyoszlopokon való plakátelhelyezéstől, hátrányos helyzetbe kerültek ahhoz a jelölthöz képest, aki a tiltásra vonatkozó gyakorlat ellenére a villanyoszlopokra helyezte saját plakátjait.³⁹

³⁸ Indokolás [36].

³⁹ Az EBESZ 2014. évi parlamenti választásokról szóló jelentése is kitér a választási plakátokkal kapcsolatos problémákra, amelyek így nem teremtettek egyenlő feltételeket a jelöltek között. *Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014*, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 11 July 2014. 13. 38. lj. <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

4. A relatív területi kampány tilalma

A korábbi jogi szabályozástól eltérően a Ve. megszüntette a kampánycsend intézményét, a szavazás napjára ugyanakkor bevezette a relatív területi kampány tilalmát. Ez alapján a szavazóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratától számított százötven méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható (Ve. 143. §). A Nemzeti Választási Bizottság – e szabályozás értelmezési nehézségeit felismerve – még a választásokat megelőzően kiadta a 11/2014. NVB iránymutatást.⁴⁰ Az alapvető problémát annak kérdése okozta, hogy a százötven méteres közterületi határon belül korábban elhelyezett plakátokat el kell-e távolítani. Az iránymutatás kitért arra, hogy a relatív területi kampánytilalom az *aktív* kampánytevékenységet tiltja a választás napján, a százötven méteres területen belül korábban jogszerűen elhelyezett plakátokat ezért nem kellett eltávolítani.⁴¹ Ez összeegyeztethető a Ve. 144. § (7) bekezdésével is, amely úgy rendelkezik, hogy a plakátot az, aki elhelyezte, vagy akinek érdekében elhelyezték, a szavazást követő harminc napon belül köteles eltávolítani, vagy ennek elmaradása esetén az eltávolítás költségét viselni. Ugyanakkor ezzel lényegében szinte teljes mértékben meg lehet kerülni ezt a szabályt, hiszen elegendő csak egy nappal a választások előtt kitenni a plakátokat, és/vagy arra hivatkozni, hogy már korábban kerültek kihelyezésre.

A 11/2014. NVB iránymutatás értelmében a kampánytilalmat sérti, ha a szavazóhelyiségben, a szavazóépületben vagy annak százötven méteres közterületi határán belül valamely párt népszerűsítését szolgáló tartalom látható vagy hallható, függetlenül attól, hogy ez az eszköz százötven méteren kívül helyezkedik el.

Az NVB azt is megállapította, hogy abban az esetben, ha két azonos választási kampány zajlik – és ebből a szempontból 2014-ben különleges helyzet volt –, akkor ez egy abszolút tiltás, vagyis az országgyűlési képviselők választásának napján nem lehet kampánytevékenységet folytatni a relatív területi határon belül arra hivatkozva, hogy éppen „EP-kampány” folyik.

Az áthaladó járműveken lévő választási plakát, a közlekedési eszköz áthaladása nem sérti a kampánytilalmat. A tilalom megsértése csak akkor valósul meg, ha az áthaladás a menetrendszerinti járatokhoz képest sűrűbb, illetve az ottani várakozás rendszeres.

⁴⁰ 11/2014. NVB iránymutatás a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről

⁴¹ Ezzel az NVB lényegében az OVB korábbi értelmezését tartotta fenn. Lásd a 79/2004. (VI.17.) OVB határozatot: „Az Országos Választási Bizottság a 34/1994. OVB állásfoglalásában megállapította, hogy a kampánycsend ideje alatt plakátot elhelyezni tilos, a korábban elhelyezett plakátok azonban nem jelentik a kampánycsend megsértését.”

Az iránymutatás a kampánytilalom alanyi körét is meghatározta, kimondva, hogy a választási szervek tagjai sem folytathatnak ilyen tevékenységet a szavazóhelyiséget magában foglaló épületben vagy a szavazóhelyiségben.

Az iránymutatásban foglaltak viszonylag egyértelmű helyzetet eredményeztek, ami segítette a megfelelő tevékenység folytatását minden egyes szavazóhelyiség tekintetében. Ezt igazolja, hogy meglehetősen kevés, összesen öt ügy érkezett ezzel kapcsolatban az NVB-hez, amelyek a választás napján politikai plakát elhelyezését sérelmezték, ám egy esetben sem lehetett megállapítani azok kihelyezésének pontos idejét, így nem volt bizonyítható az sem, hogy a szavazás napján kerültek kihelyezésre.

Az iránymutatás ugyanakkor nem tért ki a százötven méteren belüli magánterületen folytatható tevékenységek taglalására, ha ugyanis a relatív területi hatály tilalmát a magánterületekre is kiterjesztenék, az önmagában felvetné a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog sérelmét.

Ezzel kapcsolatban alapvető elvi kérdésként merülhet fel, hogy vajon egy magánszemély tulajdonán elhelyezett választási plakát a választási eljárás szabályai alá vonható-e.⁴² Ugyan a Ve. egyértelműen a közterületre korlátozza a relatív területi kampánytilalom hatályát, ugyanakkor álláspontom nem zárná ki, hogy a Ve. rendelkezéseit akár a magánterületre is kiterjesszék, tekintettel arra, hogy egy választási plakát kihelyezése már önmagában is részvételt jelent a politikai kampányban.⁴³

Álláspontom mélyebb elvi megalapozásához érdemes felidézni a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) választási plakátokkal kapcsolatban hozott – és azóta is mérföldkőnek számító – 1958. évi döntését.⁴⁴ Ebben a döntésében a BVerfG kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz és a lakás sérthetetlenségéhez fűződő alapjogok nem jogosítják fel a bérlakás lakóját arra, hogy politikai véleményét a lakásából olyan formában nyilvánítsa ki, hogy az a társadalmi békét a lakóközösségen belül megzavarja. Az ügy panaszosa egy parlamenti képviselő volt, aki az 1953. évi Bundestag választások előtt az általa bérelt hamburgi lakása külső falán, a két ablaka alatt elhelyezett egy-egy – fakeretbe foglalt és elektromos megvilágítással ellátott – 86×120 cm-es választási propagandaplakátot. Ehhez azonban nem szerezte meg a ház tulajdonosának (a bérbeadó) engedélyét, aki ezért a plakátok eltávolítását követelte. Mivel a panaszos ezt megtagadta, a tulajdonos kérelmére ideiglenes intézkedésként a hatóságok kötelezték a plakátok eltávolítására. E felszólításnak nem tett eleget, így a plakátokat hatóságilag távolították el. A panaszos fellebbezését a hamburgi első- és másodfokú bíróság is elutasította, rámutatva arra, hogy a szabad véleménynyilvánításnak ott kell legyen a határa, ahol az

⁴² Vö. WITTERICK, Robert: *Violi v. Minister of Citizenship and Immigration*, S.C.R., 1965, 232.

⁴³ WITTERICK: *i. m.*, 32.

⁴⁴ BVerfG Urteil vom 15.01.1958 (1 BvR 184/54) BVerfGE 7. 230.

másnak a jogrend által védett érdekeit sérti. A panaszos ezután fordult a Német Szövetségi Alkotmánybírósághoz, amely a bírósági döntéseket helyben hagyta. Indokolásában több figyelemre méltó megállapítást is tett. Egyrészt kimondta, hogy a politikai vélemény szabad kinyilvánításának alapjoga nagy jelentőségű egy demokráciában, de nem jelenti annak minden formában és minden eszközzel való kinyilváníthatóságát. A BVerfG rámutatott arra, hogy a konkrét esetben a panaszos a politikai véleményét oly módon kívánta kinyilvánítani, amely egy idegen tulajdonra – jelen esetben a bérelt helyre – ráhatással van. Ebből kiindulva a relatív területi hatály tilalmát kiterjeszthetőnek tartanám a százötven méteren belüli magánlakásokra is azon az alapon, hogy az ablakokba, erkélyekre, külső házfalakra kitett plakátok – mégha magántulajdont képező épületeken belül helyezkednek is el –, más tulajdonára való ráhatást is megvalósítanak, hiszen kihelyezésük célja egyértelműen az, hogy azt a közterületen tartózkodók is lássák. Nyilvánvalóan nem vethető fel kifogás a választási plakátok magánlakáson belüli, kívülről nem látható módon történő elhelyezésével kapcsolatban. A közterületre történő intenzívebb ráhatásuk miatt tehát a szavazóhelyiségtől számított százötven méteren belül elhelyezkedő lakások tulajdonosainak értelemszerűen szigorúbb tulajdoni korlátozást kell eltűrniük a szavazás napján, mint az azon kívül helyezkedőknek. Némi túlzással azt is állíthatjuk, hogy azok a magánépületeken elhelyezett plakátok, amelyek kifejezetten azzal a céllal kerültek kihelyezésre, hogy az közterületről, bárki számára látható legyen, lényegében közérdekű információkká váltak, ezáltal korlátozásukra nem a magántulajdonra vonatkozó szabályokat kell elsődlegesen alkalmazni, hanem a közterületen történő véleménynyilvánításra vonatkozó korlátozásokat.⁴⁵

Ami a magántulajdon használatának korlátozását illeti, a BVerfG arra is utalt, hogy a választási plakátnak a ház külső falára történő rögzítése az épület szokásos használatán messze túlterjeszkedik. Nyilván tarthatatlan állapotokhoz vezetett volna, ha – különösen az izgalmaktól fűtött választási kampány idején – minden lakó ilyen formában akarta volna kinyilvánítani politikai véleményét. A panaszos ezzel szemben azzal érvelt, hogy egy bérházban való lakás megalapoz egy olyan szociális viszonyt, amely egymás kölcsönös

⁴⁵ Ehhez hasonló kérdést vizsgált az Amerikai Legfelsőbb Bíróság a *Florida v. Jardines* ügyben [569 U.S. (2013)], hogy ti. a magánlakásból kiáramló szagok (mint információk) mennyiben szolgáltathatnak jogalapot egy házkutatásra. Az ügyben egy magánlakás tornácán tartózkodó rendőr kutya kábítószert szagolt ki, ami alapján házkutatást tartottak az illető magánlakásában. A kérdés – áttételesen – itt is az volt, hogy a magánlakásból kiáramló szagok közérdekű információnak minősülnek-e vagy sem. Az ügyben a U.S. Supreme Court megállapította, hogy a rendőrnek joga van a közterületen információkat gyűjteni, sőt, a magánlakásokat is jogszerűen megközelítheti az ahhoz vezető tornácán, de csak ugyanabból a célból, mint azt bármely más magánszemély tenné, vagyis hogy fellelve a kapcsolatot az érintettel, de nem azért, hogy engedély nélküli házkutatást tartson nála.

figyelembevételére, mások magánszférájának tiszteletben tartására kötelez. Minden lakó számára egy bizonyos házban való lakása egyben a létezésének is egy darabja, innen vehet részt a közösségi életben is, léphet fel politikai véleményéért.

A BVerfG kimondta, hogy a véleménynyilvánítás választott formája nem nevezhető szokásosnak. Nem szokás ugyanis, hogy egy tisztán lakóterületen, egy bérlakásból ilyen formában nyilvánítsanak ki politikai véleményt. Mivel a konkrét ügyben a bérlő egy nagy politikai párt javára jelöltette magát, rendelkezésre állt annak teljes propaganda eszköztára. A BVerfG tehát a panaszos azon érvét sem fogadta el, hogy a választási plakát elhelyezésének betiltásával komolyan akadályozva van a választási küzdelemben való részvételben. A vélemény nyilvánításának ugyanis minden egyéb szokásos módja rendelkezésre állt, ugyanúgy, mint bármely más polgárnak.

A konkrét ügyben egyébként a tulajdonos más bérlők panasza alapján távolíttatta el a plakátokat, ezáltal a ház nyugalmanak megőrzésére, a tulajdona helyes szociális használatának biztosítására törekedett. A német Grundgesetz is kimondja a tulajdon szociális kötöttségét azáltal, hogy rögzíti: „A tulajdon kötelez. A tulajdon használata egyúttal a közjót is szolgálja.”⁴⁶ A tulajdon szociális kötöttségére utal a magyar Alaptörvény is, amikor a XIII. cikkében kimondja, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, így álláspontom szerint a BVerfG tulajdonra vonatkozó értelmezése az Alaptörvény értelmezésénél is figyelembe vehető.

Sem a tulajdonos, sem a többi lakó nem kötelezhető tehát a véleménynyilvánítás ilyen – nem szokásos – formáinak eltűrésére. Egy lakóközösség esetében ugyanis az az elvárás, hogy a lakók egymást kölcsönösen ne zavarják lakásaik birtoklásában és élvezetében. Egy bérlő egyébként nem indokolt és nem szokásos viselkedését a lakóközösség más lakóinak nem kötelessége elfogadni, ha az a békés együttélés megzavarásának veszélyét hordozza magában.

Ehhez képest a zászlók, szőnyegek, virágok, gyertyák, vallásos képek külső falon történő elhelyezésével kapcsolatban a BVerfG általánosságban kimondta, hogy ezekben az esetekben a megfelelő érintkezési szokás áll fenn, a ház nyugalma nincs veszélyben, vagy csak sokkal kisebb mértékben, mint politikai plakátok elhelyezésekor választási kampány idején.

A BVerfG végül összegezve megismételte, hogy a lakás bérlőjének joga van ahhoz, hogy az általa lakott teret megvédje, ezek alapján viszont a lakásban nem tanúsíthat olyan magatartást, amely mások jogaiba beavatkozna, vagyis a testület a véleménynyilvánítás jogának ezt a – lakásból kifelé történő véleménynyilvánítási módozataira – kiterjesztő értelmezését nem tartotta elfogadhatónak.

⁴⁶ Grundgesetz 14. cikk (2) bek.

Az EJEB előtt is felmerült már egy ablakba kitett plakát betiltásának kérdése.⁴⁷ Az EJEB azonban nem foglalkozott az ügyben a magántulajdonhoz való jog kérdésével. A plakát betiltását – illetve az eltávolítás elmaradása miatti pénzbírság kiszabását – annak az Egyezmény értékeivel összeegyeztethetetlen tartalma miatt, úgymint a tolerancia, a társadalmi béke és a diszkrimináció tilalma alapján fogadta el.⁴⁸

Megjegyzem, hogy a Ve. a plakátok magánépületeken való kihelyezésére vonatkozó engedélyadási jogosultak körében nem tesz különbséget a tulajdonos és a bérlő között (a két jogosulti kört vesszővel választja csupán el),⁴⁹ így adott esetben nem zárható ki a későbbiek során egy, az imént ismertetett német üggyhöz hasonló jogvita.⁵⁰ Ilyen ügyben álláspontom szerint – a német

⁴⁷ *Norwood v. the United Kingdom*, Judgement of 16 November 2004, no. 23131/03.

⁴⁸ Az ügy panaszosa a szélsőjobboldali Brit Nemzeti Párt egyik területi szervezője volt, aki 2001 novembere és 2002 januárja között lakásának első emeleti ablakába kitett egy nagy (60x38 cm-es) plakátot, amit a BNP támogatott. A kép a lángoló ikertornyokat ábrázolta a következő felirattal: „Kifelé az iszlámmal Britanniából – védjük meg a brit embereket”. Egy kívülálló bejelentésére a rendőrség eltávolította a plakátot, majd a következő napon a rendőr telefonon beidézte a panaszost a rendőrkapitányságra egy meghallgatásra, amit a panaszos megtagadott. Ezt követően a panaszost pénzbüntetéssel sújtották az 1986. évi Közrendi Törvény alapján.

⁴⁹ Ve. 144. § (4) „Épület falára, kerítésre plakátot elhelyezni kizárólag a tulajdonos, a bérlő, illetőleg – állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan esetén – a vagyongazdálkodási jog gyakorlóinak hozzájárulásával lehet.” (kiemelés tőlem) Ezzel a rendelkezéssel összefüggésben Patyi András, a Nemzeti Választási Bizottság elnöke, a Nemzeti Választási Bizottság Európai Parlament tagjainak 2014. évi választásán végzett tevékenységéről szóló beszámolójában kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog alkotmányos sérelmét vetheti fel az, miszerint a Ve. hatályos rendelkezései a plakátnak csak az épület falán vagy a kerítésen történő elhelyezése feltételeként írja elő a tulajdonos, bérlő illetve a vagyongazdálkodási jog gyakorlóinak előzetes hozzájárulását, minden más, az építmény gyűjtőfogalmába tartozó elem esetében a tulajdonos túlnyomórészt a választási plakátoknak az engedély nélküli elhelyezését. Indokoltnak tartja ezért a választási plakát elhelyezését tiltó szabályt az építményre, mint gyűjtőfogalomra kiterjeszteni, amellyel szélesebb körben biztosítható a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog gyakorlása közötti egyensúly. Lásd a B/178. sz. iromány <http://www.parlament.hu/irom40/00178/00178.pdf>

⁵⁰ Elvi szinten már 2004-ben egy parlamenti képviselő írásbeli válasza kapcsán felmerült a plakátok kihelyezésével összefüggésben a politikai véleménynyilvánítási jog érvényesülésének kérdése, ám – a német üggyhöz eltérően – nem magán-, hanem önkormányzati tulajdon bérlője esetén. Bárándy Péter, az akkori igazságügyi miniszter az IM/KÖZJ/2004/KÖZIG/714. sz. válaszában kijelentette, hogy dekorációképpen plakát kihelyezése nem rendellenes használat (lásd a válasz 2/a) pontját). A b) pontban a miniszter fölhívta a figyelmet arra, hogy a plakátelhelyezés korlátozása a bérleti szerződés keretében történhet, módosítása pedig csak a bérlő beleegyezésével. Ugyanakkor ezek alapján a kérdést intéző képviselő számára nem volt világos, hogy plakátot elhelyezni miért csak a vagyongazdálkodási jog gyakorlóinak hozzájárulásával lehet. (Lásd Surján László országgyűlési képviselő K/10442. számon benyújtott kérdését. www.parlament.hu/irom37/10442/10442.pdf) A 2/a) pontban foglaltak alapján ugyanis a plakátelhelyezés korlátozását a bérleti szerződésbe kell foglalni. Ha ez nem történt meg, akkor a véleménynyilvánítás szabadsága

Alkotmánybíróság döntését is alapul véve – a főszabály az lehetne, hogy plakátot a bérlő a tulajdonos hozzájárulása nélkül kitehet az ablakba, erkélyre, külső ház falára.⁵¹ Ez utóbbira természetesen csak abban az esetben, ha az egész házat egymaga bérlő; társasházak, lakásszövetkezetek esetében már a lakóközösség hozzájárulása szükséges. Ezen plakátok kihelyezését azonban a tulajdonos megtilthatja bérlőjének abban az esetben, ha az a lakóközösség békéjét, illetve a közrendet, köznyugalmat egyéb módon sérti. A szavazás napján ugyanakkor érvényesülnie kellene a relatív területi kampánytilalomnak, vagyis a szavazóhelyiségtől százötven méteren belül elhelyezkedő magánépületeken sem lehetne választási plakátokat kihelyezni, illetve a már korábban kihelyezett plakátokat el kellene távolítani.

Ez – álláspontom szerint – nem jelentené a törvény előtti egyenlőség alaptörvény-ellenes korlátozását, ti. a csoportképző ismérv ez esetben nem az, hogy az ingatlan köz- vagy magántulajdonban van-e, hanem a szavazóhelyiségtől százötven méterre elhelyezkedő lakások tulajdonosai képeznek ez esetben homogén csoportot.⁵² A tulajdoni formák pedig – így a köz- és a magántulajdon – egyenjogúak.⁵³

Mindezek mellett – álláspontom szerint – a magántulajdonhoz való alapjog korlátozása szempontjából sem jelentene ez súlyosabb alapjog-korlátozást ahhoz az NVB iránymutatásban kialakított szabályhoz képest, amely a közlekedési eszközök ablakába kitett plakátok esetében tiltja ezen járműveknek a menetrendhez képest sűrűbb áthaladását, illetve az ottani rendszeres várakozását.

– Surján szerint – egyéb módon nem korlátozható. Surján úgy vélte, hogy az „ami nincs tiltva, az szabad” elv alkalmazásával egy önkormányzati tulajdon bérlője szabadon élhet a véleménynyilvánítás szabadságával – ideértve akár az ablakba kihelyezett plakátot is – ha a bérleti szerződés ezt nem tiltja, vagyis a bérleti szerződés tiltó rendelkezésének hiánya a vagyonkezelői jog gyakorlójának hozzájárulását jelenti. A képviselő elvi kiindulópontja tehát hasonló a BVerfG ismertetett 1958. évi döntésében lefektetett elvi alapokhoz.

⁵¹ Ez a megállapítás azonban csak addig érvényes, ameddig a bérlő a plakátot nem ellenérték fejében helyezi ki, a bérlő ugyanis csak a dolog használatára jogosult, hasznai szedésére már nem.

⁵² Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Lásd először 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73., megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követően a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28].

⁵³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a piacgazdaság két létfontosságú eleme a vállalkozás és a verseny szabadsága. A piacgazdaság „plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik.” 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 293, 294–295., megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követően a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [19].

5. Összegzés

Összegezve tehát a választási plakátok kihelyezésére vonatkozó rendelkezések jelenleg úgy értelmezendők, hogy:

- főszabály szerint választási kampány időszakában választási plakátok korlátozás nélkül elhelyezhetők,
- a választási plakátokra kampányidőszakban kizárólag a Ve. szabályai alkalmazandók, más jogszabályok csak a választási törvényekkel összhangban, a Ve. felhatalmazása alapján alkalmazhatók,
- a választási plakátok korlátozás nélküli kihelyezése tekintetében ezért kivételt képeznek a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésében foglaltak, és csak is ezek képeznek kivételt,
- választási kampány időszakon kívül a plakátok kihelyezésére már a Ve.-n kívüli egyéb jogszabályok is alkalmazhatók (Kkt., kormányrendelet), ám ez már nem tartozik a választási szervek hatáskörébe, még akkor sem, ha azt a Ve. tartalmazza.

A választási plakát elhelyezésére tehát kampányidőszakban kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadók, más típusú szabályozás alkalmazására a Ve. felhatalmazása alapján van lehetőség. Ennek az enyhébb korlátozási lehetőségnek az elvi alkotmányos alapját az adja, hogy kampányidőszakban a plakátok elhelyezése a választójog (mint politikai alapjog) gyakorlása kinyilvánításának elősegítésére irányul, vagyis ilyenkor ez a tevékenység a véleménynyilvánítás szabadsága mellett (azon belül a passzív választójog) alapjogi védelmi körébe is beletartozik. Mindezek mellett azonban javasolnám a választási plakátokra vonatkozó szabályoknak nem csupán időbeli (kampányidőszak/kampányidőszakon kívül), hanem területi alapon (lakott területen belül/kívül) való megkülönböztetését is. Annak ellenére azonban, hogy a plakátok eltávolítására vonatkozó kötelezettséget a Ve. tartalmazza, annak jogsértő mulasztása jogkövetkezményeinek alkalmazása már a helyi önkormányzatok és nem a választási bizottság hatáskörébe tartozik.

Ugyanakkor – az Alkotmánybíróság és az EJEB gyakorlatára tekintettel – nem célszerű összemosni a jogi szabályozás szintjén a kereskedelmi szólás (*commercial speech*) és politikai szólás (*political speech*) védelme alá tartozó hirdetéseket. A kereskedelmi jellegű információkat ugyanis e két alapjogvédő testület nem részesíti akkora védelemben, mint amekkora védelmet az egyéb, elsősorban a politikai vélemények élveznek, emellett pedig széles körű mérlegelési jogot biztosít a tagállamoknak a reklámok korlátozása terén. Ha azonban az állam a jogi szabályozás terén összeköti e kettőre vonatkozó szabályokat, azzal vagy a kereskedelmi reklámok alapjogvédelmi szintjét erősíti (pl. a fogyasztói jogok kárára), vagy a politikai hirdetések alapjogvédelmi szintjét csökkenti.

Török Bernát
főtanácsadó
Alkotmánybíróság

A politikai reklámozás magyar szabályozásáról

Érvek a médiakampány nagyobb szabadsága mellett

A választási kampány mindenekelőtt kommunikáció. A választáson induló pártok és jelöltek törekvése arra, hogy üzeneteiket eljuttassák a választópolgárokhoz, meggyőzve őket arról, hogy érdemes részt venni a választáson, és érdemes az ő programjukat támogatni szavazatukkal. A választási kampányok a demokratikus akaratképződés formálásának kitüntetett jelentőségű periódusai, mivel a választói vélemények befolyásolásának ebben az időszakban közvetlenebb a tétje: a kampány végén a megszólítottak többnyire az urnákhoz járulnak, és leadják a szavazataikat. A választási kampány tehát a plurális közvélemény alakulásának és alakításának sajátosan intenzív időszaka, amely különös hatással van a demokráciára. A kampány a politikai kommunikációt, ezzel együtt a szólásszabadságot speciális kontextusba helyezi.¹

A tömegdemokráciákban mindez szükségszerűen tömegkommunikációként jelenik meg, ezért megkerülhetetlen és központi jelentőséggel bír a tömegkommunikációs eszközök használatának kérdése. A választási kampányidőszak különlegessége ezzel összhangban jól megfigyelhető a sajtó működésére vonatkozó szabályokban, amelyekben sajátos szempontokat és azokhoz igazított sajátos mércéket azonosíthatunk.

Bár a médiakampánnyal összefüggő szabályozási megoldások korábban is jelentős figyelmet kaptak – szinte valamennyi felvetődő kérdésnek „saját múltja van” a hazai joggyakorlatban –, a 2014. évi magyarországi választások mind jogalkotói, mind jogalkalmazói oldalon különös erővel irányították rá a figyelmet egyes részletekre. Ez mindenekelőtt annak volt a következménye, hogy a médiakampány szabályozása a szokásosnál is nagyobb érdeklődést váltott ki a törvényhozásból – lehet-e ennek erősebb jele, minthogy a jogalkotói munkából (nem mellékesen: egy alkotmánybírósági határozatra reagálva) maga az alkotmánymódosító hatalom is kivette a részét. A megváltoztatott jogi környezetben pedig a korábbinál is izgalmasabbnak tűnt, hogy a bíróságok milyen jogértelmezésekkel töltik ki a számukra újonnan megszabott kereteket.

¹ BARENDT, Eric: *Freedom of speech*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2005, 475.

Jelen tanulmány annak a kutatásnak képezi részét, amelynek célja a választási eljárás egyes elemeinek tudományos igényű, de gyakorlati szempontú értékelése. Ehhez illeszkedve nem vállalkozom a média választási kampányban való részvételével kapcsolatos kérdések átfogó elemzésére, hanem egyetlen problémakört tekintek át, amely talán a legfontosabb sűrűsödési pontja volt az új magyar szabályozásról folytatott vitáknak, és amely a fölmerülő sok kérdés közül minden bizonnyal a legbeszédesebb a politikai diskurzus szabadságáról vallott nézeteink szempontjából. A médiakampány egyik sajátos, intenzív eszközére, a politikai reklámozásra vonatkozó jogalkotói lépéseket vizsgálom meg, azzal a céllal, hogy az érintett kérdések megválaszolása során fontos szempontokat kapjunk a magyar médiakampány szabadságának helyzetéről.

1. A politikai reklámozás (politikai reklám és politikai hirdetés) fogalma a magyar jogban

A politikai reklámozás alapvető sajátossága, hogy a szólásszabadság módszertana szempontjából két kategória „keveredésének” tekinthető. Olyan közlésekről beszélünk ugyanis, amelyek tartalmukat tekintve egyértelműen politikai beszédnek minősülnek, közügyek megvitatásához kapcsolódnak, míg formailag, megjelenésüket tekintve a kereskedelmi közleményekhez, a hagyományos reklámokhoz hasonlítanak.

Politikai reklámozásról szélesebb vagy szűkebb értelemben is beszélhetünk. Szélesebb értelemben politikai reklámnak minősülhet minden olyan közlés, amely a fenti „keveredést” hordozza magában. Ez esetben a fogalom kiterjed bárkinek, bármilyen társadalmi kérdésben kifejtett megszólalására, amennyiben az műfajilag a reklámokhoz hasonló formában jelenik meg.² Szűkebb értelemben ugyanakkor csak azok a közlések minősülnek politikai reklámnak, amelyek politikai pártok tevékenységéhez, tipikus esetben választási küzdelméhez kapcsolódnak.

A magyar jogi szabályozás a politikai reklámozást az utóbbi módon, szűkebb fogalomként kezeli, és az azon túli speciális közleményekre külön definíciót és szabályozást ad. A hazai szabályozás ez esetben két törvény rendelkezéseinek ismeretét követeli meg, hiszen a politikai reklámozásra vonatkozó előírásokról csakis a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.), valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) együttozvasása alapján kaphatunk teljes képet. Előrebocsátom, hogy a tanulmány céljához – a választási eljárás szabályozásának értékeléséhez – igazodóan vizsgálatom középpontjára

² Lásd a feldolgozott strasbourgi ügyekben vizsgált angol vagy svájci szabályozást.

ban a kampányidőszakban folytatott politikai marketing áll, ezért a jogi környezetet csupán ennek függvényében tekintem át.³

A kiindulópont az Mttv. 203. § 55. pontja, amely szerint a politikai reklám valamely párt, politikai mozgalom vagy a Kormány népszerűsítését szolgáló, vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A törvény ehhez képest a társadalmi kérdést érintő reklámszerű közlések további két kategóriáját határozza meg meg: a közérdekű közleményt és a társadalmi célú reklámot. Közérdekű közlemény az ellenszolgáltatás nélkül közzétételre kerülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezettől, illetve személytől származó tájékoztatás, amely valamely konkrét közérdekű információt közvetít a nézők vagy hallgatók figyelmének felkeltése céljából, és nem minősül politikai reklámnak (Mttv. 203. § 27. pont). Társadalmi célú reklám pedig a politikai reklámnak nem minősülő, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló, ellenérték fejében vagy anélkül közzétett felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára (Mttv. 203. § 64. pont).

A számunkra releváns fogalomelhatárolásokról – nevezetesen a politikai reklám és a másik két közleménytípus különbségéről – majd később esik szó, egyelőre a politikai reklám magyar definíciójából adódó legfontosabb elemeket szükséges kiemelni. A politikai reklám fogalmi középpontjában annak hatása áll: a közlés politikai pártok, politikai mozgalmak, illetve a Kormány népszerűsítését vagy támogatását szolgálja. Nem fogalmi elem tehát például az, hogy a közlemény kifejezett felhívást tartalmazzon valamely párt támogatására. Fontos és feltétlenül üdvözlendő újítása volt az Mttv.-nek, hogy a pártok és politikai mozgalmak mellett a Kormányt is nevesítette a politikai reklámok potenciális „kedvezményezettjei” körében, elejét véve azoknak a további vitáknak, amelyek a korábbi médiatörvény⁴ alapján hosszú éveken keresztül folytak arról, hogy vajon felmerülhet-e egyáltalán a politikai kampányolás megvalósulása a Kormányt érintően (a kérdés mindazonáltal a 2014. évi joggyakorlatban is jelentőséggel bírt, lásd alább a rövid kitérésben). Fontos tartalmi jellemzőként kell kiemelni, hogy a reklámszerű megjelenésből következően a politikai reklámok – tipikus esetben – különösen intenzív, rövid, figyelemfelkeltő, agitáló tartalmú műsorszámok.

Mindezek után a Ve. egyrészt az Mttv.-beli rendelkezéshez képest speciális meghatározást ad a médiaszolgáltatásokban (tipikusan: televíziókban és rádiókban) megjelenő politikai reklámokat illetően, másrészt bevezeti a politikai hir-

³ Nem foglalkozom tehát például a médiahatóság azon gyakorlatával, amely az Mttv. rendelkezéseinek érvényesülését választási kampányidőszakon kívül vizsgálja.

⁴ A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.)

detés kategóriáját a sajtótermékek (nyomtatott és internetes újságok) esetében.⁵ A Ve. alkalmazásában politikai reklám az Mttv.-ben meghatározott politikai reklám, azzal az eltéréssel, hogy a párt, politikai mozgalom és Kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet kell érteni. Apró, ámde annál lényegesebb fogalmi eltérés ez, hiszen épp emiatt kényszerült arra a joggyakorlat, hogy az Mttv. egyértelmű szabályai ellenére ismét tisztázza a kormánypropaganda helyét a médiakampányban. A fogalom-meghatározáshoz kapcsolódóan érdemel még figyelmet a Ve. azon rendelkezése, amely a politikai reklám formai megjelenését behatárolva úgy rendelkezik, hogy a jelölő szervezetek a közszolgálati médiaszolgáltatótól legfeljebb egyperces időtartamban kérhetik reklámjuk közzétételét [Ve. 147/A. § (5) bek.].

A sajtótermékekben megjelenő politikai hirdetés definíciója illeszkedik az eddigiekhez: ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet vagy független jelölt népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő mediatartalom.

Jelen tanulmány a „politikai reklámozás” terminussal együtt kíván utalni a politikai reklámok, illetve a politikai hirdetések közzétételére, tekintettel arra is, hogy a fölmerülő kérdések zöme elsősorban a mediaszolgáltatásokban megjelenő közleményeket érinti. Mielőtt a politikai reklámozásra vonatkozó magyar szabályozást ismertetném, az eddig fölmerült legfontosabb európai és hazai alkotmányossági szempontokat tekintem át röviden, mivel azok szolgálhatnak alapul a hatályos rendelkezések értékeléséhez.

2. A politikai reklámozás szabályozási kérdései Európában

A politikai reklámozással kapcsolatos kérdések az európai jogi gondolkodás és joggyakorlat számára ismert kérdések.⁶ Ez akkor is így van, ha ezekre a kérdésekre nincsenek egységes európai válaszok. E tanulmány kitűzött céljához elegendőnek tűnik három forrás rövid áttekintése: az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásából, valamint a Velencei Bizottság kódexéből valamennyi releváns szempont kibontható.

⁵ A rend kedvéért: a filmszínházak működésére szintén vonatkoznak a politikai hirdetés szabályai, de jelen tanulmány a sajtó kampánybeli részvételével foglalkozik, ezért nem része a mozik működése.

⁶ Az amerikai jogi helyzet áttekintésére lásd UDVARY Sándor: *Citizens United – Nem európaiak való vidék*, In *Medias Res*, 2012/2, 211–240.

2.1. A strasbourgi esetjog

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) több alkalommal foglalkozott már a politikai reklámozás kérdésével. Döntései a fölmerülő, mérlegelendő körülmények tisztázásához nagyon fontos érveket nyújtanak, ugyanakkor látni fogjuk, hogy a strasbourgi gyakorlat ebben a kérdéskörben sem – sőt itt különösen nem – helyettesítheti a nemzeti jog nemzeti mércék szerint történő értékelésének munkáját. Az EJEB esetjogából tehát lehet (és kell) méríteni, de a hazai szabályozási megoldásokat végül a hazai alkotmányos követelmények tükrében lehet (és kell) megítélni. A strasbourgi gyakorlatból adódó legfontosabb következtetéseket alapvetően négy döntésből vonhatjuk le. Ezek a döntések azzal együtt lényegesek számunkra, hogy az általunk most vizsgált magyar szabályozáshoz képest jelentős mértékben eltérő jogi környezetben születtek meg.⁷

Bár a *Bowman kontra Egyesült Királyság* ügyben⁸ nem a sajtót érintő, hanem röplapok terjesztésével kapcsolatos kérdésben kellett döntenie, az EJEB indoklásában számunkra is fontos értelmezést fejtett ki. Rámutatott ugyanis arra, hogy választási kampány idején különleges kapcsolatban áll egymással a szabad választásokhoz való jog és a szólásszabadság. Az állam demokratikus működése érdekében elengedhetetlen, hogy a választópolgárokhoz döntésüket megelőzően minden információ és vélemény eljuthasson, ugyanakkor éppen a kampány idején a két jog ütközhet is egymással, ami más időszakokhoz képest speciális korlátozásokat is indokolhat a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban.

A *VgT Verein gegen Tierfabriken kontra Svájc* ügy⁹ már médiát érintő kérdéseket vetett föl, igaz, nem választási időszakokkal összefüggésben. Az EJEB-nek a szélesebb értelemben vett (azaz nem kifejezetten politikai pártok tevékenységéhez kapcsolódó) politikai reklámok általános (azaz választási kampánytól független) tilalmával kapcsolatban kellett döntenie. Mindenekelőtt leszögezte, hogy az ilyen típusú szabályokat – az érintett hirdetések megjelenési formájától függetlenül – a politikai beszéd, nem pedig a kereskedelmi szólások korlátozásának tekinti, vagyis a kereskedelmi reklámoknál szigorúbb mércéknek kell megfelelniük. Az ítélet egyfelől legitim szabályozási célként ismerte el annak megakadályozását, hogy pénzügyileg erős csoportok jelentős versenyelőnyhöz jussanak a társadalmi diskurzusban, és ezzel torzítsák a demokratikus közvélemény alakulását adott közügyekkel összefüggésben. A társadalomra

⁷ A strasbourgi gyakorlat részletesebb elemzésére lásd KÓCZIÁN Sándor: *A politikai reklámok megítélése az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*, Infokommunikáció és Jog, 2014/1, 7–14.; illetve SZILÁGYI Emese: *Szólásszabadság, pluralizmus, fizetett politikai hirdetések*, Fundamentum, 2013/3, 78–86.

⁸ *Bowman kontra Egyesült Királyság*, No. 24839/94, 1998. február 19-i ítélet.

⁹ *VgT Verein gegen Tierfabriken kontra Svájc*, No. 24699/94, 2001. szeptember 28-i ítélet.

különösen nagy hatással lévő médiaszolgáltatások (televízió, rádió) esetében ez mindenképpen beavatkozást indokolhat a pluralizmus megőrzése érdekében. Másfelől azonban az EJEB arra alapozta a döntését, hogy a konkrét ügyben olyan állatvédő szervezet hirdetését tiltották meg a svájci hatóságok, amelyet nem lehetett ilyen befolyásos, anyagilag erős csoportnak tekinteni. Az ítélet ezért elmarasztalta Svájcot a közéleti tartalmú reklám tiltásáért.

A *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti kontra Norvégia* ügyben¹⁰ már olyan politikai reklámok tiltásáról kellett dönteni, amelyet kampányidőszakban, pártok megrendelésére, televízióban tettek közzé. Az EJEB elismerte, hogy az ilyen hirdetések tiltásával vagy engedélyezésével kapcsolatban távolról sincs konszenzus az európai nemzeti szabályozások között, ezért az államoknak e kérdésben szélesebb mérlegelési szabadságuk van a közéleti szólásszabadság más korlátozásaihoz képest. Az ítélet indokolása általánosságban a korlátozás több legitim indokát is elfogadta: a politikai viták pluralizmusának és minőségének óvása, a kampányköltségek behatárolása, a politikai szereplők esélyegyenlőségének előmozdítása, a televíziós médiaszolgáltatás pártatlanságának fenntartása, összességében a demokratikus eljárások épségének, tisztességének védelme. A konkrét esetben az EJEB mégsem fogadta el a médiaszolgáltató elmarasztalását, tekintettel arra, hogy az érintett kisebb párttal és reklámjával kapcsolatban a felsorolt érvek egyike sem volt fölhozható. A strasbourgi döntés tehát ez esetben is szigorúan számon kérte az állami beavatkozás tényleges indokoltságát.

Korábbi ítéleteihez képest másképp döntött az EJEB Nagykamarája az *Animal Defenders International kontra Egyesült Királyság* ügyben.¹¹ A VgT-ügyhöz hasonlóan az érdemi kérdés ez esetben is azt volt, hogy sérti-e az emberi jogi egyezményt az a rendelkezés, amely a szélesebb értelemben vett, azaz közéleti témákkal – és nem csak a pártok tevékenységével – kapcsolatos politikai reklámok közzétételét tiltja a televíziókban és a rádiókban, és amely a panaszos állatvédő szervezet hirdetésének sem biztosított helyet. A strasbourgi bíróság a korábbiaknál is erősebben hangsúlyozta az európai konszenzus hiányát, és kifejtette, hogy az államoknak lehetőségük van történelmi, kulturális és politikai különbségeiknek megfelelően alakítani a saját demokrácia-képüket. Ebből következően a politikai reklámozás terén is mindenekelőtt a nemzeti törvényhozó és bírói fórumok vannak abban a helyzetben, hogy a szabályozás kereteit meghatározzák. Az EJEB a korábbi döntéseiben foglalt érveket ez esetben arra használta föl, hogy alátámassza: a médiaszolgáltatások terén a politikai reklámok szabályozására összetett szempontrendszer vonatkozik, amely lehetőséget adott az Egyesült Királyságnak a szóban forgó tiltás bevezetésére, így annak aránytalansága az egyezmény alapján nem volt megállapítható. Szem-

¹⁰ *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti kontra Norvégia*, No. 21132/05, 2009. március 11-i ítélet.

¹¹ *Animal Defenders kontra Egyesült Királyság*, No. 48876/08, 2013. április 22-i ítélet.

betűnő ugyanakkor, hogy az EJEB a VgT-ügyhöz kísértetiesen hasonló körülmények között gyökeresen más döntésre jutott, amit a 9:8 arányban alulmaradt bírák különvéleményei élesen kritizálnak is.¹²

Annak ellenére, hogy láthatóan nemcsak az európai nemzeti szabályozások, hanem maga a strasbourgi gyakorlat sem tekinthető egységesnek a vizsgált kérdések megítélésében, a döntésekből mégis megpróbálhatunk érveket, támpontokat nyerni hazai megoldásunk értékeléséhez. Az ismertetett ítéletekből levonhatók az alábbi következtetések.

- A politikai reklámozás a közéleti szólásszabadság része, ezért a korlátozásánál szigorúan kell vizsgálni a beavatkozás szükségességét és arányosságát.
- Választási kampányok idején a szólásszabadság korlátozására speciális mércék vonatkoztathatók a választások szabadságának és tisztességének biztosítása érdekében, kiváltképp a jelentős befolyással lévő média-szolgáltatások esetében.
- A korlátozás konkrét legitim indokai lehetnek: a politikai viták pluralizmusának és minőségének óvása, a kampányköltségek behatárolása, a politikai szereplők esélyegyenlőségének előmozdítása, a televíziós média-szolgáltatás pártatlanságának fenntartása.
- A politikai reklámozás szabályozása terén nincs európai konszenzus, ezért – a fenti elvek figyelembevételével – mindenekelőtt a nemzeti törvényhozó és bírói fórumoknak kell megítélniük és biztosítaniuk a korlátozás arányosságát.

2.2. Az Európa Tanács ajánlása

Az európai emberi jogi egyezményre és annak bírósági értelmezésére tekintettel az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1999-ben ajánlást fogadott el a választási kampány sajtóbeli megjelenítésével kapcsolatban.¹³ Az ajánlás iránymutatást ad a politikai reklámozás szabályozására is. Mint minden más kérdés kapcsán, az ajánlás e tekintetben is határozottan elkülöníti egymástól a nyomtatott sajtóra, illetve a médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályokat.

Az ajánlás a nyomtatott sajtó tekintetében a szerkesztői szabadság korlátok nélküli érvényesülését tekinti főszabálynak, amelyet a politikai hirdetések kezelésekor is követendőnek tart. Ennek megfelelően kifejti, hogy a fizetett politikai hirdetések közzététele a nyomtatott sajtóban bevett gyakorlat, és a sajtótermékek alapvetően szabadon döntenek arról, hogy elfogadják vagy visszautasítják a pártok megrendeléseit. A főszabálytól eltérően szigorúbb sza-

¹² Lásd különösen Ziemeles, Sajó, Kalaydjieva, Vuèiniæ és De Gaetano bírák különvéleményét.

¹³ Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns.

bályok vonatkozhatnak ugyanakkor a közhatalmi szervek által tulajdonolt orgánumokra, amelyeknek a politikai hirdetéseket egyenlő feltételekkel és azonos tarifával kell lehetővé tenniük valamennyi párt számára.

A médiaszolgáltatásokat illetően az ajánlás sem vállalkozik arra, hogy egyetemes szabályozási megoldás követésére szólítsa föl az államokat, ugyanakkor fontos szempontokat ad a kérdés kezeléséhez. Elvárásként fogalmazza meg, hogy ha van lehetőség a politikai reklámok közzétételére, akkor a szabályozás biztosítsa valamennyi párt egyenlő hozzáférését azonos tarifával. Az ajánlás felhívja az államokat annak megfontolására, hogy a politikai reklámok közzétételét az egy-egy párt számára rendelkezésre álló, megvásárolható keret maximalizálásával biztosítsák. Mindezzel összefüggésben az ajánlás elismeri annak veszélyét, hogy az anyagilag tehetősebb pártok fizetett hirdetésekkal jussanak előnyhöz, ugyanakkor hangsúlyozza a fizetett reklámok egyik fontos előnyét is: általuk valamennyi politikai erő széles körben el tudja juttatni üzeneteit, programjait a választópolgárokhoz.

2.3. A Velencei Bizottság kódexe

Az európai jogi dokumentumok közül feltétlenül figyelmet érdemel még a Velencei Bizottság kódexe a választási kérdésekben követendő jó gyakorlatról.¹⁴ A bizottság a média választási kampányban való részvételével kapcsolatos egyes kérdéseket az egyenlő választójoggal összefüggésben, a jelöltek esélyegyenlőségének biztosítása körében tárgyalja. A kódex alapvető kiindulópontja szerint valamennyi jelentős politikai szereplőnek lehetőséget kell kapnia arra, hogy álláspontját a főbb országos médiumokon keresztül eljuttassa a választópolgárokhoz. Biztosítani kell, hogy a jelöltek kiegyenlített módon jussanak műsoridőhöz vagy reklámozási lehetőséghez a médiában, beleértve az állami rádiós és televíziós csatornákat. Ehhez kapcsolódóan különösen figyelemre méltó a Velencei Bizottság azon iránymutatása, amely szerint a jogi szabályozásnak gondoskodnia kell arról, hogy a választáson induló valamennyi jelölt és párt a kampányát és politikai reklámjait illetően minimum hozzáféréssel rendelkezzen a magán televíziós adásokhoz. A kódex tehát kifejezetten tekintettel van arra, hogy a választási kampányolásban nem nélkülözhető az adott ország főbb médiumainak számító kereskedelmi csatornák részvétele.

¹⁴ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) CDL-AD (2002) 23 rev.

3. A politikai reklámozásra vonatkozó alkotmányossági szempontok az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát nézve egyértelműen kijelenthetjük, hogy a politikai reklámozás kérdése Magyarországon is régóta foglalkoztatja az érintetteket. A számunkra releváns értelmezéseket tartalmazó, alább röviden ismertetett öt alkotmánybírósági határozat közül négy kifejezetten a politikai reklámozás szabályozására vonatkozó alkotmányos keretek megvonásával foglalkozott. (Az öt határozat közül a 2013-ban született döntést a következő pontban tárgyaljuk.)

A 39/2002. (IX. 25.) AB határozat a kampánycsend intézményének alkotmányosságát vizsgálta, és indokolásában a jelen témában is mérvadó gondolatokat fejtett ki a választási kampány szabályozását illetően. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a választások tisztaságának és zavartalan lefolytatásának védelme, azon belül a választói akarat zavartalan kinyilvánításának biztosítása olyan jogalkotói célnak minősül, amelynek érdekében a szólás- és sajtószabadság korlátozására is sor kerülhet. A választási kampány szabályozásakor tehát a törvényhozó akár sajátos jogintézményeket is létrehozhat – az Alkotmánybíróság ilyennek tekintette a kampánycsendet is. A testület azonban részletesen vizsgálta a konkrét rendelkezéseket abból a szempontból, hogy arányos korlátozást jelentik-e a véleményszabadságnak, és csakis valamennyi körülmény mérlegelését követően döntött a szabályozás alkotmányosságáról.

A 60/2003. (XI. 26.) AB határozatból már egyértelműen kitűnt a testületnek az a hozzáállása, amely a politikai reklámokat¹⁵ a szólásszabadság fontos intézményének tekinti. Az Alkotmánybíróság ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy a törvényhozó nem gondoskodott a politikai reklámok közzétételével kapcsolatos rövid, hatékony jogorvoslat lehetőségéről. A határozat szerint a médiának különösen nagy szerepe van a közvélemény befolyásolásában, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában e téren érvényesüljön a szólásszabadság, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga. Ezzel összefüggésben a politikai reklámok szabályozásában biztosítani kell az esélyegyenlőséget és a hatékony jogorvoslatot is.

Meghatározó értelmezését adta a politikai reklámozásnak az Alkotmánybíróság a 27/2008. (III. 12.) AB határozatban. A népszavazási kérdés hitelesítését megtagadó országos választási bizottsági határozat felülvizsgálatakor – többek között – arról kellett dönten, hogy „a politikai hirdetés sajtó és szabadtéri

¹⁵ A 2011 előtti alkotmánybírósági határozatok értelemszerűen a korábbi médiatörvény terminológiáját használják, azaz „politikai hirdetésként” hivatkoznak a televíziókban és rádiókban közzétehető közleményekre. A tanulmányban azonban – a könnyebb követhetőség kedvéért – következetesen a ma hatályos elnevezéseket használom, így a média-szolgáltatások esetében „politikai reklámokról” írok.

reklámhordozó útján történő közzétételét tiltó” törvény megalkotására irányuló népszavazási kezdeményezés alkotmányellenes szabályozás elfogadását eredményezné-e.¹⁶ A testület abból indult ki, hogy a pártoknak alkotmányos joga és kötelessége, hogy közreműködjenek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, amihez szükségszerűen hozzátartozik, hogy ismertessék és népszerűsítsék tevékenységüket a választópolgárok körében. A határozat ez esetben a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében ismerte el a politikai reklámozás korlátozásának alkotmányos lehetőségét, ugyanakkor továbbra is hangsúlyozta a beavatkozás arányosságának követelményét. Tekintettel arra, hogy a népszavazási kezdeményezés a pártok népszerűsítésének olyan elterjedt, széles körben alkalmazott formáit tilalmazná, amelyek leginkább alkalmasak a figyelemfelhívásra és a pártok tevékenységének bemutatására, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az eredményes népszavazás esetén megalkotandó törvény aránytalanul korlátozná a pártok alkotmányos jogait.

Ez utóbbi döntéssel szoros összhangban, és nagyon hasonló körülmények között született meg a 44/2008. (IV. 17.) AB határozat. Ez esetben a népszavazási kezdeményezés olyan törvény megalkotására irányult, amely a politikai pártok számára kizárólag a választásra jogosultak lakcímére postázott levélküldemények útján tette volna lehetővé politikai hirdetés közzétételét. A határozat a korábbi érvelést azzal a nagyon fontos értelmezéssel egészítette ki, hogy a politikai reklámozás szabályozása nemcsak a pártok speciális alkotmányos feladatával áll szoros összefüggésben, hanem a szólásszabadsággal is: a véleménynyilvánítás joga a politikai reklámok megjelenítését is védelemben részesíti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság ismét azt állapította meg, hogy a népszavazási kezdeményezés az Országgyűlést alkotmányellenes törvény megalkotására kötelezné.

4. A politikai reklámozás újraszabályozása a 2014. évi választások előtt

4.1. A politikai reklámok közvetlen tiltása a közszolgálati médián kívül

A politikai reklámozás szabályozása az új választási eljárási törvény megalkotásáig alapvetően a mindenkor hatályos médiatörvény szerint alakult. Jelen tanulmány keretében most mindenekelőtt az emelendő ki, hogy az írott, azaz a nyomtatott és internetes sajtótermékek hirdetéseire sem az Rttv., sem pedig az azt 2011-ben felváltó Mttv. nem tartalmaz rendelkezést, a médiaszolgáltatások esetében pedig alapvetően két időszakot különböztettek meg egymás-

¹⁶ A kérdés politikai jelentőségét mutatja, hogy a népszavazási kezdeményezést két ellenzéki parlamenti párt (Fidesz–KDNP) frakcióvezetője és 151 országgyűlési képviselője nyújtotta be az Országos Választási Bizottságnak.

tól (Rttv. 11. §; Mttv. 32. §). Kampányidőszakon kívül a politikai reklámok közzététele mindig is tilos volt, és tilos ma is. (Ez alól egyedül a már elrendelt népszavazáshoz kötődő hirdetések jelentenek kivételt – Mttv. 32. § (3) bek.) Választási kampányidőszakban ugyanakkor a médiatörvények lehetővé tették a politikai reklámozást, és a közzététel egyes formai követelményein¹⁷ [Mttv. 32. § (2) és (4) bek.] túl nem korlátozták a kampányolást. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 44. §-a ehhez annyit tett hozzá, hogy a politikai reklámok közzétételét a jelölők és a jelöltek számára azonos feltételekkel kellett lehetővé tenni, a közszolgálati médiának pedig ingyenes reklámfelületet is biztosítania kellett. A sajtótermékek eljárására külön szabály nem vonatkozott.

Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján törvényt fogadott el a választási eljárásról. A törvény úgy rendelkezett, hogy kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám.¹⁸ (Kampányidőszakon kívül az Mttv. eleve tiltja a közzétételt.) A közszolgálati médiának a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott időtartamban¹⁹ és alkalommal, ingyenesen kellett leadnia a reklámokat, azzal, hogy a szavazást megelőző negyvennyolc órán belül számára is tiltott volt a közzététel.

A köztársasági elnök az elfogadott törvényt alaptörvény-ellenesnek ítélte, ezért nem írta alá, hanem előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz küldte. Az indítvány – a törvény egyéb fontos rendelkezései mellett – a politikai reklámozás szabályozását is támadta, tekintettel arra, hogy az alaptörvény-ellenes módon korlátozza az Alaptörvény IX. cikkében foglalt szólás- és sajtószabadságot.

Az Alkotmánybíróság döntése és érvelése meghatározó jelentőségű a számkra, mivel kiindulópontként szolgálhatnak a hatályos szabályozás értékelésekor is. A testület az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban a korábbi döntéseiben foglalt érveket is felhasználva abból indult ki, hogy a politikai reklámok közszolgálati adókon kívüli tiltása a politikai véleménynyilvánítás jelentős korlátozása, különös tekintettel arra, hogy az a politikai reklámozás lehetőségét éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó (legnézettebb, leghallgatottabb) médiumok esetében szünteti meg. Azon túl, hogy a vizsgált szabály legtipikusabban a választáson induló pártok, jelölő szervezetek véleménynyilvánítási jogát korlátozta, a szólás- és sajtószabadságot átfogóan érintette. Korlátozta a közszolgálatinak nem minősülő médiaszolgáltatások szabadságát, mivel a médiatartalmak szerkesztésének újabb korlátját vezette be, méghozzá

¹⁷ A politikai reklámnak azonnal felismerhetőnek és figyelemfelhívás révén megkülönböztethetőnek kell lennie más médiatartalmaktól, a közzététel megrendelőjét pedig egyértelműen meg kell nevezni.

¹⁸ A törvény a filmszínházakban is betiltotta a politikai hirdetéseket.

¹⁹ Az országgyűlési képviselők választásán ez nem lehetett több mint hatszáz perc.

a politikai kommunikáció terén. A testület azt is hangsúlyozta, hogy a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is: annak ellenére ugyanis, hogy a politikai reklámok elsősorban a választói akarat befolyásolására irányulnak, szerepük van abban is, hogy a választópolgárok a választáson indulók nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját megismerjék. A határozatból tehát egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a politikai reklámozás szabályozása a szólás- és sajtószabadság helyzetét a pártok véleménynyilvánításhoz fűződő jogánál lényegesen szélesebb körben, a társadalom egészét érintően befolyásolja.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozás tükrében számba vette azokat az alkotmányos célokat, amelyek a politikai reklámok közzétételének korlátozását indokolhatják. Rámutatott arra, hogy a médiaszolgáltatások kiemelkedő befolyásoló hatására tekintettel a törvényhozónak e körben akkor is lehetősége van többletkötelezettségek megállapítására, ha egyébként – ahogy az elfogadott törvény tette – a kampánytevékenységet általában nem korlátozza. A szavazást megelőző negyvennyolc órán belüli tilalom tehát általános kampánycsend előírása nélkül is indokolható. A választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának célja érdekében azonban súlyosan aránytalan korlátozás a politikai reklám közzétételének széleskörű tiltása, különösen akkor, amikor egyébként a törvényhozó jelentős mértékben leépíti a kampánytevékenységek korlátaikat. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: tekintettel a politikai reklámoknak a véleménynyilvánítási és sajtószabadsággal meglévő sokrétű összefüggéseire, alkotmányosan nem kerülhet sor közzétételük tiltására a közszolgálati médián kívül sem. A testület kifejtette, hogy a tiltás nem szolgálja a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulását sem, sőt azzal ellentétes eredményre vezethet. A rendelkezés ugyanis – mások mellett – éppen a választópolgárokhoz legszélesebb körben eljutó (legnézettebb, leghallgatottabb) médiumok esetében tiltja meg a tájékoztató jelleggel is bíró politikai reklámok közzétételét. A határozat végül arra is rámutatott, hogy a vizsgált szabályozás indokául nem szolgálhat a kampány költségeinek csökkentése sem. Egyrészt ugyanis e korlátozás önmagában nem áll közvetlen összefüggésben a kampány költségeivel, különös tekintettel arra, hogy a többi kampányeszköz költségcsökkentő használatát a törvény nem szabályozza. Másrészt, ha a törvényhozó célja ez is lett volna, a kampányköltségek csökkentésének van a szólás- és sajtószabadságot kevésbé korlátozó eszköze.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a politikai reklámok közzétételének közszolgálati médiára szűkítését alaptörvény-ellenesnek ítélte,²⁰ így a köztársasági elnök az elfogadott törvényt nem írhatta alá.

²⁰ A határozathoz e tekintetben három alkotmánybíró (Lenkovics Barnabás, Pokol Béla és Szívós Mária) fűzött különvéleményt.

Az Alkotmánybíróság határozatát követően az újabb szabályozási keretek meghatározásából már az alkotmánymódosító hatalom is kivette a részét, két ízben is. Először az Alaptörvény negyedik módosításával kerültek az alkotmány szövegébe a kérdést érintő konkrét előírások. A 2013. március 25-én elfogadott alaptörvény-módosítás az Alaptörvény szólásszabadságról rendelkező IX. cikkébe új (3) bekezdést iktatott, amely szerint egyrészt politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közzétehető, másrészt az országos listát állító jelölő szervezetek ingyenesen is csak a közszolgálati médiában reklámozhatják magukat. Utóbbi korlátozással kapcsolatban meg kell állapítani, hogy nem más történt, minthogy az Alkotmánybíróság által súlyosan aránytalannak, ezért alaptörvény-ellenesnek minősített korlátozást az alkotmánymódosító az Alaptörvényben helyezte el.²¹ Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény hamarosan érkező ötödik módosítása ismét átírta a IX. cikk (3) bekezdését, mindez már csak a történeti előzményekhez tartozik.

4.2. A politikai reklámozás hatályos szabályozásának értékelése

4.2.1. A politikai reklámok közszolgálati médiára szűkítése közvetett módon

Az Országgyűlés 2013. szeptember 26-án fogadta el az Alaptörvény ötödik módosítását, amellyel már másodszor adott konkrét alkotmánybeli kereteket a politikai reklámok szabályozásához. Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének azóta is hatályos rendelkezése szerint a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közzétehető. Az alkotmány tehát valamennyi médiaszolgáltatásban engedi ugyan a politikai reklámok közzétételét, de csakis ingyenesen. Emellett külön kiemeli és hangsúlyozza az esélyegyenlőség biztosításának követelményét.

Ezen alaptörvényi rendelkezések alapján született meg a Ve. hatályos szabályozása, amely igen részletesen rendezi a politikai reklámozás kérdését.²² A médiaszolgáltatónak a politikai reklámok közzétételekor egyenlő feltételeket kell biztosítania a választáson indulók számára, különösen a reklámok számát, megjelenési sorrendjét, időtartamát és az adásba kerülés időpontját illetően. A Ve. előírja azt is, hogy a politikai reklám közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el. Közzétételi tilalom egyedül a szavazás napjára vonatkozik. A közszolgálati médiaszolgáltatónak közzétételi kötelezettsége van: a Nemzeti Választási Bizottság által meghatá-

²¹ Lásd erről a Velencei Bizottság kritikus véleményét: *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary – Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session* (Venice, 14–15 June 2013) CDL-AD (2013) 012.

²² Ve. 146, 147/A., 147/B., 147/C., 147/D., 147/E., 147/F. és 148. §

rozott és egyenlő arányban felosztott időtartamban, naponta három időszámban, megszakítás nélküli blokkokban köteles leadni a politikai reklámokat, úgy, hogy a jelölő szervezet a reklámjának közzétételét egy időszámban naponta csak egyszer, legfeljebb egyperces időtartamban kérheti.

Az, hogy az új szabályozási keretek között a 2014. évi országgyűlési választást megelőző kampányidőszakban hány jelentős televízió és rádió döntött a politikai reklámok sugárzása mellett, könnyen, átfogó műsorfigyelés nélkül is jól követhető. A Ve. ugyanis azt is előírta, hogy az országosan elérhető televízióknak és rádióknak legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közölniük kell a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánják politikai reklámok közzétételének lehetőségét. Ha a határidőig nem nyilatkoztak, politikai reklámot nem tehettek közzé. A médiaszolgáltatók meghányták-vetették a kérdést, és végül nem meglepő döntésre jutottak: egy sem akadt közülük, amelyik a politikai reklámok sugárzása mellett döntött volna. Döntésük okairól a nyilvánosság előtt nem beszéltek, a sajtóban mindazonáltal több találgatás is napvilágot látott.²³ Ezekkel a találgatásokkal e helyütt kizárólag annak erejéig foglalkozom, ameddig a vizsgált szabályozással okszerű kapcsolatba hozhatók, és így objektív értékelés és tudományos kritika alapját képezhetik.

A hivatkozott sajtóbeszámolók a politikai reklámoktól való elzárkózás egyik okaként tartják számon, hogy a médiaszolgáltatók nem kívánták valamennyi párt közleményének közzétételét felvállalni. Nem vitatva, hogy a médiaszolgáltatók döntésében szubjektív elemek is közrejátszhattak, számunkra most az tűnik lényegesnek, hogy e tekintetben az új szabályozásnak az esélyegyenlőség biztosítását megkövetelő feltétele önmagában nem helyezte őket a korábbiakhoz képest új mérlegelési helyzetbe. Mint láttuk, a régi Ve. 1997 óta tartalmazta azt a világos kötelezettséget, hogy kampányidőszakban a politikai reklámok sugárzását minden párt számára azonos feltételekkel kell lehetővé tenni, a televíziók és rádiók az azóta megtartott választások előtt mégis teret adtak a választáson indulók közleményeinek. Elképzelhető tehát, hogy 2014-ben a médiaszolgáltatók jobban ódzkodtak egyes pártok közleményének közzétételétől, ezzel összefüggésben azonban az új szabályozás nem hozta őket „hátrányosabb” helyzetbe, ezért elzárkózásuk e tekintetben politikai, nem pedig jogi-szabályozási vita tárgya lehet. Ez azért lényeges, mert teljesen más a kérdés alkotmányjogi megítélése, amikor a médiapiaci szereplők szabad belátásuk alapján nem adnak teret a pártok ilyen jellegű közleményeinek, mint amikor egyértelműen maga a szabályozás tereli őket ebbe az irányba.

²³ Lásd pl.

http://index.hu/belfold/2013/08/29/megis_lehetnek_politikai_reklamok_a_kereskedelmi_teveben (Letöltés dátuma: 2014. december 10.) vagy

http://nol.hu/belfold/miert_nem_lesznek_politikai_hirdetesek_a_kereskedelmi_tevekben_-1445741. (Letöltés dátuma: 2014. december 10.)

A politikai reklámozás országos kereskedelmi médiumokból való eltűnésének okait keresve ugyanakkor nem mehetünk el szó nélkül az új szabályozás egyik meghatározó eleme mellett, amely a politikai reklámok sugárzását kizárólag ingyenesen teszi lehetővé a médiaszolgáltatók számára. Józan ésszel előre látható volt, hogy az adott szabályozási környezetben ez a feltétel már önmagában véve is nagyon komoly visszatartó erőt jelent majd a pártreklámok közzétételére nézve. A kereskedelmi televíziók és rádiók számára a legértékesebb jószág a műsoridő. Irreális gondolat, hogy a direkt politikai tartalmak terén eleve tartózkodóbb csatornák ingyenesen fogják a választáson indulók rendelkezésére bocsátani műsorperceiket. Nem kétséges tehát, hogy a politikai reklámok kötelező ingyenességének előírásával a szabályozás nagymértékben hozzájárult e kampányeszköz használatának radikális visszaszorulásához. Olyan jogszabályi feltétellel állunk szemben, amely a 2014. évi gyakorlati tapasztalatokat is figyelembe véve jelentős korlátozást jelent, és hozzájárult ahhoz, hogy a szabályozás a korábbi közvetlen tiltás után ez esetben közvetett módon érje el ugyanazt az eredményt: a politikai reklámok száműzését a média legnépszerűbb csoportjából.²⁴

Nem kérdés, hogy a Ve. ingyenességi feltétele összhangban van az Alaptörvénnyel. Mi több, annak szó szerinti végrehajtásának tekinthető. E korlátozás megítélésekor ezért nem azt állítom, hogy alaptörvény-ellenes volna, és egy esetleges alkotmánybíróági vizsgálat során meg lehetne semmisíteni. Amellett szeretnék érvelni, hogy bár az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvény szövegébe iktatta ezt a korlátozást, annak tudományos értékelésekor nem tehetjük félre a szólás- és sajtószabadság védelmére vonatkozó követelményeket és mércéket. Így van ez azokkal az alkotmányossági megfontolásokkal is, amelyeket az Alkotmánybíróság – az EJEB esetjogában megjelenő szempontok mentén – a véleményszabadság körében kifejtett a politikai reklámokkal kapcsolatban, annál is inkább, mivel ezeket a megfontolásokat a testület már az Alaptörvény rendelkezéseinek összefüggései alapján fogalmazta meg. A politikai reklámok ingyenes közzétételének feltétele – mint a pártközlemények országos kereskedelmi médiaszolgáltatásokból való kiszorulásának egyik indoka – tehát álláspontom szerint továbbra is az alábbiak figyelembevételével értékelendő.

- A politikai reklámozás a közéleti véleménynyilvánítás fontos intézménye, amelynek korlátozásánál szigorúan érvényesülnie kell az arányosság követelményének: bármely alkotmányos cél csakis az eléréséhez feltétlenül szükséges mértékben igazolja az alapjogok korlátozását. Az arányosság követelményét ráadásul ez esetben tovább erősíti, hogy a szólásszabad-

²⁴ Külön is felhívnom a figyelmet arra, hogy az ingyenesség feltételét és annak következményeit nem elvontan, hanem a hatályos magyar szabályozási környezetben és a hazai gyakorlati tapasztalatok alapján vizsgálom.

ságnak csak kivételesen kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, értékekkel szemben.²⁵

- A politikai reklámok a szólásszabadságot átfogóan érintik: közvetlenül kötődnek a pártok közlési, kampányolási szabadságához, hatással vannak a médiaszabadságra, és kapcsolatban állnak az információszabadsághoz való joggal, mivel kampányidőszakban fontos szerepük van a választópolgárok figyelmének felkeltésében és tájékoztatásában is.
- A választási kampány szabályozásakor a törvényhozó a szólás- és sajtószabadságot érintő sajátos jogintézményeket is létrehozhat, és ennek során figyelembe veheti, hogy a médiaszolgáltatásoknak a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van.
- A sajátos intézményeket indokolhatják különösen: a választások demokratikus jellegének és a kampánykommunikáció tisztességes kereteinek megóvása; ezzel összefüggésben az esélyegyenlőség biztosítása és a kampányköltségek behatárolása; a választói akarat zavartalan kialakításának és kinyilvánításának védelme; a kiegyensúlyozott tájékoztatás előmozdítása.

Mindezekből következően, ha a jogalkotó valamely alkotmányos érték védelmében korlátozni is kívánja a politikai reklámozást, gondosan mérlegelnie kell a beavatkozás „szélességét”, és szabályozása nem eredményezhet olyan helyzetet, amely már a kitűzött célhoz szükségesnél tágabb körben csorbitja a médiakampány szabadságát. Az alkotmánybírósági gyakorlatból – nem melléleg: a legfontosabb pontokon a strasbourgi esetjogról is – ráadásul teljesen világosak a politikai reklámok pozitív vonásai és érdemi hozzájárulásuk a demokratikus diskurzushoz, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni korlátozásukkor.

Az Alaptörvény az ingyenességet „a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében” írja elő. Az EJEB és az Alkotmánybíróság említett határozataiból is kiolvashatóan ez több szempont érvényesítését is magában foglalhatja. Vegyük számba ezeket, az alkotmányjogi levezetéseket illetően most már csak utalva a korábban kifejtettre.

A „megfelelő” alatt érthetjük például azt, hogy a politikai reklámok a leegyszerűsítő, agitáló jellegükkel rombolják a közéleti viták minőségét. Még ha el is fogadjuk ezt az érvet korlátozási indokul, ez semmiképpen nem elégséges ok arra, hogy a műfajt teljes egészében száműzzük a média jelentős részéből. A közéleti vita minősége semmilyen komoly csorbát nem szenved, ha biztosítjuk, hogy a politikai reklámozás ne dömpingszerűen, a kampánybeli kommunikációt teljesen uralva jelenjen meg a médiában. A közönség számára egyébként is minden adott ahhoz, hogy a helyükön kezelje ezeket a közleményeket: a politikai reklámot kizárólag megfelelő jelzéssel, a megrendelő meg-

²⁵ Az Alaptörvény hatálybalépését követően kifejtette: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [42].

nevezésével lehet közzétenni, a magyar választópolgárok pedig már kellő tapasztalattal rendelkezhetnek ahhoz, hogy miként értelmezzék a pártok lelkesítő önreklámjait.²⁶

A tárgyszerű, korrekt, sokoldalú tájékoztatás követelményét szintén beleérthetjük a „megfelelő” kritériumba. Csakhogy itt megint azt kell figyelembe vennünk, hogy a közönség pontosan tisztában lehet azzal, hogy mit és kinek a megrendelésére lát (vagy hall), amikor politikai reklámot néz (vagy hallgat). A manipulációra, a nézőt fortélyosan befolyásolni szándékozó kiegyensúlyozatlanságra tehát korántsem ez a műfaj jelenti a legnagyobb kockázatot, ezért ez sem lehet indoka egy túlságosan szélesre szabott korlátozásnak.

A „kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás” is magában foglalja, az Alaptörvény ugyanakkor külön is kiemeli az esélyegyenlőség biztosításának követelményét. Egyértelmű, hogy meg lehet és kell óvni a választási kampányt attól, hogy az pusztán az anyagilag erős szereplők játéka és befolyásolási terepe legyen. Erre sem mondhatunk ugyanakkor mást: ez a cél sem támaszthat alá olyan megoldást, amely gyakorlatilag megakadályozza a politikai reklámok közzétételét a média legjelentősebb részében. A médiakampányra költhető pénzek a rendelkezésre bocsátható adásidő maximalizálásával vagy a közzétételi díjak ésszerű szabályozásával is tökéletesen kordában tarthatók. Ha tehát ez a valódi célja a jogalkotónak, akkor kevésbé korlátozó eszközzel is elérheti ezt. Könnyen belátható ráadásul az is, hogy a túlzott korlátozás e tekintetben teljes mértékben kontraproduktív. Az esélyegyenlőség bizonyos tekintetben a kisebb, anyagilag gyengébb pártok érdekeit lenne hivatott védeni, viszont ha a szabályozás azt eredményezi, hogy a média egyáltalán nem tesz közzé politikai reklámokat, akkor azzal éppen a hagyományos tájékoztató műsorokban elhanyagolható méretű médiafelülethez jutó kisebb szereplők szorulnak ki leginkább a tömegkommunikációs kampányból.

Mindezen észrevételeken túl, bárhol is közelítjük meg a politikai reklámok és a tájékoztatás minőségének kérdését, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ezeknek a közléseknek egyáltalán nem elhanyagolható szerepük van éppen abban, hogy a polgárok a választáshoz szükséges tájékoztatáshoz jussanak. Ennek a szerepnek része mindenekelőtt az, hogy a pártreklámok a választókban hatásosan tudatosítják a választások közeledtét, jelentőségét, továbbá – ha műfaji sajátosságokkal is, de – tájékoztatást is nyújtanak az egyes indulókkal kapcsolatos releváns információkról.

Azt is látnunk kell, hogy a legszélesebb választói tömegek elérésében aligha nélkülözhetők az országos kereskedelmi médiumok. Magyar választók milliói – sok esetben tudatosan kerülve a direkt politikai műsorokat – ezekből a jórészt szórakoztató médiatartalmakat sugárzó csatornákból értesülhetnek leginkább (vagy esetleg kizárólagosan) a választásokkal kapcsolatos körülmé-

²⁶ Vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [57].

nyekről. Ez felértékeli bármely, a választásokra figyelmet terelő műsorszám, kommunikációs műfaj jelenlétét ezeken a médiafelületeken. Helyesen méri föl tehát a valóságot a Velencei Bizottság, amikor hivatkozott állásfoglalásában kifejezetten figyelembe veszi, hogy a választási kampányolásban nem nélkülözhető az adott ország főbb médiumainak részvétele, és ezért annak biztosítására buzdítja a jogalkotókat, hogy a választáson induló valamennyi jelölt és párt a politikai reklámjait illetően minimum hozzáféréssel rendelkezzen a magán televíziós adásokhoz.

Valamennyi releváns szempont mérlegeléséből az a következtetés adódik, hogy a politikai reklámok közzétételének hatályos magyar szabályozása a médiakampány szabadságának indokolatlan, túlzott korlátozását jelenti. Egyik alkotmányos cél sem magyarázza olyan feltétel – jelen esetben az ingyenesség – meg szabását, amely az adott szabályozási környezetben okszerűen vezet(het) a politikai reklámozás eltűnéséhez az országos kereskedelmi médiából. A potenciális korlátozás bármelyik lehetséges célját egyértelműen el lehetne érni kevésbé korlátozó megoldással is: a politikai reklámozás esetleges kockázatainak, veszélyeinek mindegyike kiküszöbölhető lenne differenciált, a pártok ilyen megjelenéseit behatároló (de nem tiltó vagy „eltüntető”) rendelkezésekkel. Az arányosság követelménye minden esetben arra szorítja a jogalkotót, hogy a versengő alapjogokat és alkotmányos értékeket gondosan mérlegelve járjon el, és ne tévedjen olyan területre, ahová még legitim célja érdekében sem mehet. A politikai reklámok közzétételének ingyenessé tételével a jogalkotó helyes célokat követett, de a médiakampány szabadságának aránytalan korlátozására jutott. A 2014. évi tapasztalatok alapján mindenképpen indokolt tehát e szabályozás újragondolása, és olyan megoldás kidolgozása, amely az azonosított célokat a hozzájuk szabott cizellált, finomhangolt eszközökkel éri el.

4.2.2. Rövid kitérés: a kormánypropaganda megítélése

A politikai reklámozás egyik jól ismert hazai problémája a pártok és a kormányzat kommunikációjának egymáshoz fűződő viszonya. Ez a kérdés több tekintetben is szoros kapcsolatban áll a médiakampány szabadságával, ezért nagyon röviden, a hatályos szabályozás és jogalkalmazás megítélésének erejéig érintenünk kell.

Az Rttv. alapján folyamatos, nyugvópontra nem jutó vita folyt a kormányzati hirdetések megítéléséről.²⁷ Az Mttv. a korábbiakhoz képest fontos pontosítást hozott azzal, hogy a politikai reklám definíciójában a pártok és politikai mozgalmak mellett a Kormányt is külön nevesítette a népszerűsítő kampány

²⁷ Lásd az ORTT elnökének különvéleményét. (Letöltés dátuma: 2014. december 10.) http://mediatanacs.hu/cikk/33235/Az_ORTT_elnokenek_sajtkozlemenye_a_politikai_reklamrol

potenciális kedvezményezettjei körében. A közéleti tartalmú egyéb hirdetések esetében pedig fogalmi elemként emelte ki, hogy azok nem minősülhetnek politikai reklámnak. Ebből következően a közérdekű közlemény konkrét közérdekű információjának közvetítése, illetve a társadalmi célú reklám közérdekű céljának propagálása csak akkor megengedett, ha a közlés egyébként nem méríti ki a politikai reklám fogalmát. Az Mttv. alapján tehát egyértelmű, hogy kampányidőszakon kívül a médiaszolgáltatásban nincs helye olyan kormányzati kommunikációnak, amely konkrét közérdekű információ vagy cél hiányában valójában nem a közönség tájékoztatására, hanem pusztán a kormányzat propagandisztikus népszerűsítésére szolgál.

Ezt a tiszta helyzetet zavarta meg a Ve. annyiban, hogy a kampányidőszakra nézve csak a jelölő szervezeteket és a független jelölteket nevesítette a politikai reklám kedvezményezettjeiként, a Kormányra azonban nem utalt. A jogalkalmazás nagyon gyorsan abba a helyzetbe került, hogy ismét döntenie kellett a fölmerülő kérdésekben, mivel a Kormány a választások előtt intenzív médiakampányba kezdett. Ennek részeként a TV2 országos kereskedelmi televízió nagy mennyiségben tette közzé a „Magyarország jobban teljesít” jelmondatú, ötven másodperc hosszúságú hirdetést. A kifogás nyomán eljáró Nemzeti Választási Bizottság úgy ítélte meg, hogy a közlemény a Ve. alapján nem minősíthető politikai reklámnak, mivel egyértelműen megjelölésre került, hogy a Kormány megbízásából készült, és benne jelölő szervezet, jelölt neve nem szerepelt, nem hangzott el.²⁸ A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy a hirdetés politikai reklám, ezért a TV2 megsértette a politikai reklám közzétételének rá vonatkozó tilalmát, valamint az esélyegyenlőség alapelvét.²⁹ A Kúria szerint a Ve. (Mttv.-hez képest) szűkebb definíciójából nem olvasható ki, hogy ha a Kormányt népszerűsítő műsorszám egyben jelölő szervezete(ke)t is népszerűsít, akkor az ne minősülhetne politikai reklámnak. A végzés leszögezte: a közlemény minősítésénél nem a megrendelő személyének, hanem a műsorszám tartalmának van döntő jelentősége, márpedig a vizsgált esetben a Kormány hirdetése a kormánypártok népszerűsítésére (is) szolgált. A Kúria az esélyegyenlőség sérelmét abban látta, hogy a Kormány reklámja egyes jelölő szervezetek kommunikációját fölerősítette.

Meggyőződésem, hogy a Kúria helyes döntést hozott, jó irányban tisztázva ezzel a Ve. okozta bizonytalanságot. Egyfelől nem vitás, hogy a mindenkori Kormánynak alkotmányos feladataival összefüggésben sajátos kommunikációs, tájékoztató munkát is el kell látnia. Másfelől azonban az is egyértelmű, hogy a parlamentáris rendszerben a Kormány és a mögötte álló kormánypártok sok szempontból összefonódnak, a közvélemény a tevékenységüket együttesen, de

²⁸ 745/2014. NVB határozat

²⁹ A Kúria Kvk.III.37.328/2014/6. számú végzése.

legalábbis egymásra is tekintettel ítéli meg, ezért a Kormány öncélú, konkrét tájékoztató elemet nélkülöző, propagandisztikus kommunikációja – kiváltképp kampány idején – pártreklámnak minősül. A Kormány valódi tájékoztató tevékenysége elválasztandó és el is választható attól, amikor a Kormány alkotmányos helyzetének formalitása mögé bújva pártpolitikai kampányt folytat. A Kúria világosan rámutatott ezekre a szempontokra, és kifejezetten előremutató indokolást fogalmazott meg az esélyegyenlőség alapelvének felhívásával. A Ve. szabályozásából adódó értelmezési helyzetet az esélyegyenlőség alapján a kormánypropaganda korlátozásával kellett feloldani, különösen egy olyan szabályozás keretein belül, amely egyébként – mint láttuk – éppen a többi szereplő médiakampányának radikális szűkítését eredményezte. Nem túlzás azt állítani, hogy a Kúria fontos szolgálatot tett a médiakampány tisztességének ügyéért.³⁰ Ha a későbbi joggyakorlatban ez a jogértelmezés válik uralkodóvá, akkor jogalkotói pontosítás nélkül is jó irányban rendeződnek a Ve. alapján előálló bizonytalanságok.

4.2.3. A politikai hirdetések közzétételének szabályozása

A nyomtatott vagy internetes sajtótermékekben (azaz nem médiaszolgáltatásban) közzétett politikai hirdetéseket illetően a szabályozás áttekintése egyszerűsödik: az Mttv. e tekintetben nem tartalmaz rendelkezést, így valamennyi előírást a Ve.-ben találjuk meg. A Ve. mindenekelőtt átveszi az Mttv.-ben a politikai reklámokra előírt követelményt, amely szerint a politikai hirdetéseknek azonnal felismerhetőnek és más médiatartalmaktól megkülönböztethetőnek kell lenniük (Ve. 148. §). A sajtótermékek a politikai hirdetések közzétételéért ellenszolgáltatást kérhetnek. Árjegyzéküket nyilvántartásba vétel érdekében előzetesen meg kell küldeniük az Állami Számvevőszéknek, aminek garanciális oka van: politikai hirdetés csak a nyilvántartásba vett (és az Állami Számvevőszék, valamint a sajtótermék honlapján közzétett) árjegyzék által meghatározott ellenérték fejében közölhető.

Ezekből a rendelkezésekből ugyanakkor nagyon fontos jogértelmezési kérdések adódnak, amelyeknek végeredményképpen azonos a gyökerük: a sajtótermékek körében hogyan kell érvényesülnie az esélyegyenlőség követelményének a választási kampányban. A Ve. konkrét előírásaiból ugyanis mindössze annyit tudunk biztosan, hogy a sajtótermék egyik párttól sem kérhet többet vagy kevesebbet a fizetett politikai hirdetések közzétételéért. Választ kell azonban találnunk arra a két kérdésre is, hogy ezt a szabályt bizonyos értelemben megkerülheti-e a sajtótermék oly módon, hogy (1) egyesek számára ingyenesen ad megjelenési lehetőséget, illetve (2) egyesek megrendeléseit

³⁰ Ez más döntésekről és jogértelmezésekről is elmondható, lásd pl. a közpénzből fenntartott lapok tájékoztatói tevékenységéről hozott, a tanulmányban később említett kúriai döntést, a Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzést.

nek teljesítése elől elzárkózik (nem kér tőlük többet, viszont nem adja le a hirdetésüket).

Ami az ingyenesség kérdését illeti, idézzük föl ismét, miként adja meg a Ve. a politikai hirdetés fogalmát: az ellenérték fejében közzétett, valamely jelölő szervezet népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző média-tartalom. Ebből sokak számára egyenesen adódott az a következtetés, hogy a politikai hirdetésnek fogalmi eleme a fizetett jelleg, vagyis az ingyenesen közzétett közlemények nem minősíthetők annak.³¹ A kérdéssel a Nemzeti Választási Bizottság is foglalkozott, és iránymutatásban fejtette ki saját jogértelmezését.³² Ebben leszögezte, hogy sajtótermék politikai hirdetést kizárólag ellenérték fejében tehet közzé. A releváns fogalmi elem a közlemény tartalma, amelyet megrendelés alapján, szerkesztői felelősség nélkül tesz közzé a sajtótermék. Hogy helyállónak tartjuk-e ezt a jogértelmezést, az jórészt azon múlik, mit gondolunk az esélyegyenlőség követelményéről az írott sajtóval kapcsolatban.

Arra a másik kérdésre, hogy egy sajtótermék elzárkózhat-e egyes pártok politikai hirdetéseinek közzétételétől, miközben másokét közzéteszi, szintén annak fényében adhatunk választ, hogy tisztáztuk: számon kérhető-e, és ha igen, milyen körben az esélyegyenlőség biztosítása a sajtótermékekben.

A sajtótermékek szabályozása kapcsán e tekintetben sem lehet más a kiindulópontunk, minthogy az írott sajtó befolyásoló ereje lényegesen kisebb a mediaszolgáltatások hatásánál. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az audiovizuális mediaszolgáltatások szigorúbb szabályozása arra tekintettel indokolt, hogy a televíziós médiatartalmak meggyőző ereje, emberi gondolkodásra és ezáltal a társadalomra, a közvéleményre gyakorolt hatása sokszorosan nagyobb, mint a sajtótermékek befolyásoló ereje.³³ A politikai reklámozást kampányidőszakon kívül épp erre a különbségre tekintettel szabályozza az Mttv.: a mediaszolgáltatások reklámjait tiltja, míg a politikai hirdetések kérdésével nem is foglalkozik, vagyis az írott sajtóban korlátozás nélkül lehozhatók a pártok közleményei.

Az egyes sajtótermékek közvéleményre gyakorolt hatásának korlátozottsága szempontjából ugyanakkor a kampányidőszak sem jelent kivételes periódust. Erre tekintettel azt is mondhatjuk, hogy az egyes sajtótermékek működése, szerkesztési gyakorlata a választáson induló pártok és jelöltek közötti esélyegyenlőségre sincs meghatározó hatással. Az írott sajtónak összességében nyilvánvalóan van befolyása a választói akarat alakulásában, de egy-egy sajtó-

³¹ Lásd pl. <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=3219> (Letöltés dátuma: 2014. december 10.)

³² 2/2014. NVB iránymutatás politikai hirdetés és politikai reklám közzétételéről

³³ 1/2007. (I. 18.) AB határozat, 1006/B/2001. AB határozat, 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

termék mégsem tud olyan hatást gyakorolni, amely a szerkesztői szabadságukat korlátozó szabályozást indokolna.

Az Alkotmánybíróság – ha közvetett módon is, de – érintette már ezeket a kérdéseket abban a határozatában, amely az önkormányzati tulajdonban lévő, közpénzből fenntartott lapok kampányban való részvételére vonatkozó követelményekről döntött.³⁴ A testület bírói döntést³⁵ támadó alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a Ve. releváns alapelvei (jóhiszemű joggyakorlás, esélyegyenlőség biztosítása) korlátozhatják-e az ilyen lapok szerkesztői szabadságát és tájékoztatási tevékenységét. A határozat – a következetes gyakorlatra utalva – abból indult ki, hogy az írott sajtónál hiányzik a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos érve, a közvéleményre gyakorolt erős befolyás. A testület arra tekintettel döntött mégis a sajtószabadság korlátozhatósága mellett, hogy a közhatalmi szervek tulajdonában lévő, közpénzből fenntartott lapok esetében előírhatók speciális, a tájékoztatásra vonatkozó követelmények, különösen választási kampány idején. A jóhiszeműség és az esélyegyenlőség alapelvei esetükben ilyen kötelezettségeket jelentenek. Az Alkotmánybíróság tehát egy speciális szempontot, a közhatalmi szervhez tartozást, illetve a közpénzből való működést tartotta igazoló érveknek. Bár döntése az ügy meghatározott tényállása között értelmezendő, az indokolás iránya és az érvelés lényege általános elvként az írott sajtó szerkesztői szabadságának korlátlanóságát erősítette meg a választási kampány idején is.

A médiaszabályozás általános és e tekintetben a választási kampányokra nézve is irányadó alkotmányos szempontjaival ezért az áll leginkább összhangban, ha az írott sajtó, azaz a nyomtatott és internetes sajtótermékek működésére nem vonatkoznak speciális, az esélyegyenlőség elvéből, illetve a tájékoztatás minőségi kritériumaiból, kiegyensúlyozottságából fakadó követelmények. Esetükben hiányzik a sajtószabadság korlátozásának igazoló érve, amely szerint a beavatkozást megalapozó mértékű hatással tudnának lenni a pártok közti egyenlő erőviszonyok, illetve a közvélemény kiegyensúlyozottságának alakulására. Az esélyegyenlőség Ve.-ben foglalt alapelvét ezért úgy helyes értelmezni, hogy a sajtótermékek esetében csak nagyon szűk körben, a közpénzből fenntartott lapoknál válhat alapjává speciális kötelezettségeknek, és ezen túlmenően nem indokolhatja más konkrét rendelkezések kiterjesztő értelmezését sem.

Mindezek alapján a korábban fölvetett két konkrét jogértelmezési kérdésre az a válasz adódik, hogy: igen, a sajtótermék közölheti ingyenesen egyes pártok hirdetéseit, és igen, más pártok hirdetéseitől pedig elzárkózhat. Az ingyenesség körében persze már a fogalom-meghatározás alapján is lehetett érvelni e mellett az értelmezés mellett, de a kifejtettekkel együtt összetettebb, a

³⁴ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat

³⁵ A Kúria Kvk.I.37.394/2014/2. számú végzése.

kérdés alkotmányos szempontjaira is rávilágító választ kaphattunk. Kétségtelen, hogy ilyen jogértelmezések között a Ve. szabályozása kizárólag azt biztosítja, hogy egyes pártok ne anyagi lehetőségeik korlátlansága miatt kerüljenek kedvezőbb helyzetbe a sajtótermékekénél. A lapok szerkesztőségének döntései nyomán ugyanakkor előfordulhat, hogy a Ve.-nek a politikai hirdetések árjegyzékére vonatkozó rendelkezése további rendeltetést nem tud betölteni. A fenti érvelés lényege azonban éppen az, hogy ez jól is van így, mivel az írott sajtó szabályozásában még kampányidőszakban sem indokolhatók kellőképpen szigorú esélyegyenlőségi szabályok.

Álláspontom szerint tehát a jogi szabályozás akkor állna leginkább összhangban az alkotmányos érvekkel, ha a sajtótermékek esetében nem tartalmazna speciális rendelkezést a kampányidőszakban, még a politikai hirdetések esetében sem. Ez alól két fontos kivétel látszik mindössze indokoltnak. Egyrészt a közpénzből fenntartott lapokat külön lehet és kell kezelni a szabályozásban, másrészt az olvasókat védő fogyasztóvédelmi szabályként fenntarthatók és fenntartandók a politikai hirdetések korrekt megjelölésének szabályai (azonnali felismerhetőség, megrendelő megnevezése). Mint láthattuk, egy ilyen szabályozás felelne meg leginkább az európai tendenciának is: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a politikai hirdetések kezelésében is a nyomtatott sajtó szerkesztői szabadságának korlátlanságát tekintti irányadónak, a Velencei Bizottság kódexe pedig a választásokon szükséges esélyegyenlőség biztosítása körében eleve nem is tárgyal írott sajtóval kapcsolatos kérdéseket.

5. Összegzés

A választási kampány mindenekelőtt tömegkommunikáció. Láttuk, hogy ezt a kommunikációt a hatályos magyar jogszabályok részletesen szabályozzák. A politikai reklámozásra – mint a médiakampány sajátos, intenzív eszköze – vonatkozó rendelkezéseket vizsgálva arra igyekeztem rámutatni, hogy ez esetben is két szempont gondos összehangolását kell elvárnunk a jogalkotótól. Egyfelől a közvélemény demokratikus alakulásának és a választások tisztességének védelmében bizonyos körben legitimnek tekinthetjük fellépését a politikai diskurzus kereteinek biztosítása terén. Másfelől éppen e diskurzus valódi szabadsága és a választások valódi tisztessége érdekében a médiakampány körében is szigorúan számon kell kérnünk, ha a szólás- és sajtószabadság korlátozására a legitim cél eléréséhez szükséges mértéken túllépve kíván sort keríteni.

Amellett érveltem, hogy a politikai reklámozás korlátozásakor a hatályos magyar rendelkezések nem tartják kellőképpen tiszteletben a közéleti véleménynyilvánítás szabadságának és a demokratikus közvélemény szabad alakulásának követelményeit. A médiaszolgáltatások terén a kitűzhető célok

szempontjából már indokolhatatlan az a szabályozás, amely a politikai reklámok közzétételét – ha nem is közvetlen tiltással, de az ingyenesség adott környezetben alkalmazott szigorú feltételével, közvetetten – számúzi a média legjelentősebb (legnézettebb, leghallgatottabb) részéből. A sajtótermékeket illetően pedig nem azonosítható olyan alkotmányos érv, amely a politikai hirdetések közzétételében szigorú esélyegyenlőségi szabályok bevezetését igazolhatná. Mindezek alapján a jogalkotónak, ha célja valóban a szabad és tisztességes médiakampány kereteinek garantálása, újfent hozzá kellene nyúlnia a 2013-ban elfogadott szabályozáshoz.

Cserny Ákos
egyetemi docens
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Alkotmányjogi Tanszék

Révész Balázs
adatvédelmi szakértő,
PhD-hallgató
NKE Közigazgatás-tudományi Kar

Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárás során

I. Bevezető

Bármelyik jogi territórium berkeiben barangolunk, előbb-utóbb adatvédelmi buckákba botlunk. Így van ez a választójoggal kapcsolatban is. Ráadásul politikai véleménynyilvánításunkkal összefüggésben az adatvédelmi szabályok jelentősége óhatatlanul nagyobb, mert ez esetben különleges, szenzitív adatok kezeléséről van szó.

Miközben Nyugat-Európában már az 1960-as, 70-es években felismerték azt, hogy az állampolgár személyes adatai és magánszférája akár az állammal szemben is védelemre szorulhat, addig a Magyar Népköztársaság államrendszere nagyszámú civilt foglalkoztató besúgóhálózatra épült. Az ügynökök beszerzése nemcsak önként, a jelöltek „hazafias elkötelezettségére” építve történt, de számukra terhelő bizonyítékok alapján is. Kompromittáló adatként olyan anyagokat lehetett felhasználni, amelyeknek nyilvánosságra kerülésétől a jelölt félt, mert családja, hivatali köre, társadalmi kapcsolatai előtt lejáratódott volna.¹ Az adatvédelem tárgya a vasfüggöny mindkét oldalán azonos volt, a civilizációs különbségek azonban rányomták bélyegüket a gyakorlatra: a keleti blokk polgárai nem is álmodhattak magánszférájuk védelméről.

Hazánkban a rendszerváltás után az adatvédelmi szabályok uniós viszonylatban is egyre szigorúbbak lettek, és néha már olybá tűnik, hogy a szabályozás ellentétes a mindenkori kormányzat, az üzleti szereplők és a politikai kampányokban indulók érdekeivel. Csakhogy rövidtávú aktuálpolitikai szempontok nem írhatnák felül az alapjogi értékrendet, főleg ha azok tiszteletben tartása az Alkotmányból, Alaptörvényből eredeztethető kötelezettség. A valóságban természetesen a választások résztvevőinek, a pártoknak és a választópolgároknak érdeke nem feltétlenül mutat azonosságot. A kampánycél és politikai érdek a választópolgárok információs önrendelkezési jogával néz far-

¹ A beszerzés szabályait az 1956. október 8-án kiadásra került 94. számú Belügyminiszeri Parancs melléklete tartalmazta, *Az államvédelmi szervek ügynöki munkájának alapelvei* című instrukciót 1958-ban a belügyminiszter 33. számú parancsával módosította.

kasszemet. A pártok érdeke mindenekelőtt a sikeres politikai marketing. Az eredményes promócióhoz pedig hathatós kommunikációs eszközök kellene, amelyekkel a pártok és a jelöltek élnek is. A módszerek némelyike nem igényli a személyes adatok kezelését (plakátok, médiahirdetések, címzés nélküli szórólapok), mások viszont igen. A megszemélyesített kommunikáció révén pedig a választópolgárok személyes adatai kerülnek a pártok célkeresztjébe, és a személyes adatok gyűjtése már jóval a választások előtt megkezdődik. Elemezve az adatvédelmi biztos ügyeit, leszögezhetjük, hogy a politikai marketingcéllal gyűjtött személyes adatok dömpingjét a 2004. esztendő hozta, és pedig a Nemzeti Petíció elnevezésű kezdeményezéssel. A politikai marketing szempontjából is újszerű eszköz az adatgyűjtés tekintetében is novumnak bizonyult. A Fidesz–MPSZ úgy gyűjtötte össze személyes adatok százazreit, hogy közben nem kellett követnie a népszavazás kezdeményezésére, népi kezdeményezésre vonatkozó formalizált eljárást. E gyakorlat a tömeges, duplikált célú adatgyűjtést honosította meg, amikor az aláírásgyűjtést két különböző okból indították, egyrészt a petíció támogatására, másrészt kapcsolattartás indokával.

Egy ember, egy szavazat. De minden szavazat értékes, mert a választópolgárok vokasai, mint politikai állásfoglalások összeadódva adnak legitimitást a hatalom gyakorlásához. A választópolgár véleménye nemcsak választójogához, hanem információs önrendelkezési jogához is köthető. Adatvédelmi szempontból értékelve: az országgyűlési választás és az azt megelőző kampány kiemelkedő jelentőségű, hiszen rövid idő alatt sok százezer érintett személyes adatai kerülnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába.

A választás a jogállamiság fokmérője az adatvédelemben is. A választási szervek munkáján és a politikai kampány történésein keresztül ugyanis megmutatkozik, hogy az érintettek miként érvényesíthetik információs önrendelkezési jogukat, és e jogukban korlátozzák-e őket. A választás – a politikai kultúrától nem kis mértékben befolyásoltan – képet ad arról is, hogy hol történt előrelépés vagy hol mutatkozik meg a jogi szabályozás hiánya, és ezek az anomáliák akadályozzák-e az információs önrendelkezési jog gyakorolhatóságát.²

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) ugyan gyökeresen nem változtatta meg a választáshoz és a kampányhoz köthető adatkezelési rutint, de érzékelhetően finomította azt. A Ve. adatvédelmet, információs szabadságot érintő szabályainak értékelése előtt, célszerű összefoglaló jelleggel áttekinteni azokat az adatvédelmi alapokat, amelyek ismeretétől és tiszteletben tartásától a kampányok irányítói sem tekinthetnének el.

² ABI 750/H/2006.

2. Adatvédelmi alapok a választási eljárás és kampány tükrében

2.1. A választópolgár személyes adatai védelmének célja

Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) kifejezetten a magánszféra védelmének kontextusában értelmezi a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, amikor kinyilatkoztatja: „a törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák” (Infotv. 1. §). E deklaráció iránymutatást ad a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) eljárásaira, előírva azt, hogy a vizsgálatokban a magánszféra a védendő érték és azokban az esetekben kell szankcionálni az adatkezelőket, amikor az érintettek e joga sérül.

2.2. Adatkezelés és adatkezelő

Adatkezelésnek tekintjük az adatokon végzett bármely műveletet, így a személyes adat gyűjtését, felvételét, tárolását, továbbítását, rendszerezését, csoportosítását és megsemmisítését is. Adatkezelés tehát, amikor egy párt vagy jelölt szimpatizánsi-elérhetőségi adatokat gyűjt a választópolgároktól, továbbá amikor ezeket felhasználja. Adatkezelésként értékeljük a jogalkotó által a Ve.-ben szabályozott választási aktusokhoz elengedhetetlen, kötelező adatkezeléseket, így a névjegyzék összeállítását, az ajánlóívek gyűjtését, majd megsemmisítését és a szavazati részvétel ellenőrzését is a szavazóhelyiségekben. Egyes adatkezelések jogalapját az önkéntes beleegyezésünk képezi, mások alapját a jogalkotó törvényi szabályozása adja.

Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, aki az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatokon a műveletet végrehajtja vagy megbízást ad e tevékenység elvégzésére. A megbízottat pedig, aki az adatkezelővel kötött szerződés alapján az adatok feldolgozását végzi, *adatifeldolgozónak* nevezzük. A jelölő szervezet ugyanakkor nem mindig maga, saját erőforrásait mozgósítva végzi el az adatkezelés teljes folyamatát, igénybe veheti egy – az adatok tárolásával, rendszerezésével megbízott – közreműködő szervezet segítségét. Az adatfeldolgozás technikai műveletek elvégzését jelenti, például megadott címlista alapján a kampánylevelek megszemélyesítését és borítékba helyezését vagy az adatok tárolását. Az adatkezelő személyét meghatározhatja az a törvény, amely az adatkezelésről rendelkezik, vagy az a szerződés, amelyet a felek egymással megkötnek. A pártok, jelölő szervezetek az adatkezelés „kiszervezésénél” adatfeldolgozói szerződésben rendezik az adatkezelés részletszabályait. Az adatkezelési műveletekért a felelősség – adatfeldolgozó közreműködése esetén is – az adatkezelőt terheli. Jogvita esetén ezért az adatkezelőnek kell bizonyítani, hogy helyesen, a törvényi, illetve szerződési feltételeknek megfelelően járt el.

2.3. Személyes adat

Minden azonosított vagy azonosítható, élő természetes személlyel kapcsolatba hozható adatot vagy abból levonható következtetést *személyes adatnak* tekintünk. A személyes adatok védelméhez fűződő jog, a személyhez fűződő jogok csoportjába tartozik, személyes adata tehát kizárólag élő embernek, témánk kontextusában a választópolgárnak lehet. A személyes adatok skálája rendkívül széles: név, lakcím, születési hely és idő, anyja neve (természetes személyazonosító adatok); emellett minden olyan információ, jellemző is személyes adatnak minősül, amely az érintettel kapcsolatba hozható, mint pl. a szimpatizánsi adatbázisba felveendő telefonszám, e-mail cím mellett annak ténye is, hogy egy adott pártot a választópolgár nem támogat, azzal szemben ellenszenvvel viseltetik. Ily módon válhat „egy negatív lista” is komoly adatvédelmi kifogások alapjává. Ha az adatok köre pontosan nem definiálható, akkor a jogi elemzéshez szükséges olyan kritériumot meghatározni, amely az adat személyes minőségét illetően eligazítást nyújt. Általánosságban minden olyan információt személyes adatnak tekintünk, amely kötődik az egyénhez, és helyzetét valamilyen módon befolyásolja vagy befolyásolhatja. Az információ tehát, mivel kihat az egyén helyzetére, személyes adat marad.

A személyes adatok kalkulálható köre folyamatosan bővül, változik, függ a technológia fejlődésétől, de a társadalmi berendezkedéstől és annak fejlettségétől is. A néhány évtizeddel korábban ismert adatkör mára kibővült egyebek mellett a mobiltelefon-használathoz (telefonszám, GPS) és a számítógép-használathoz köthető azonosítókkal (IP-cím, felhasználói nevek, közösségi oldalak adatai). A személyes adatjelleg meghatározásakor a tény, adat, információ konkrét személyhez társíthatósága a döntő. A „29-es munkacsoport”³ álláspontja szerint annak meghatározására, hogy egy személy azonosítható-e, minden olyan módszert figyelembe kell venni, amit az adatkezelő vagy más valószínűleg felhasználna az illető azonosítására.

2.4. Különleges adat

A személyünkkel kapcsolatos információk vonatkozhatnak pl. jövedelmi, vagyoni helyzetünkre, életkörülményeinkre, egészségi állapotunkra, szexuális szokásainkra, összefügghetnek érdekképviselési (szakszervezeti) tagságunkkal, politikai hovatartozásunkkal. Egyes adatok esetében nagyobb érdekünk fűződhet azok titokban maradásához, mert olyan szenzitív többletinformációt is tartalmazhatnak, amelyek magánszféránk legbensőbb részét képezik. Hangsúlyos, szenzitív adatként tekintünk pl. a politikai véleményünkre, de ilyen a

³ Az uniós tagállamok adatvédelmi biztosainak nemzetközi munkacsoportja.

szavazatunk is, tekintettel arra, hogy Kelet-Közép-Európában a politika olyan helyekre is befészkelte magát, ahol más, tőlünk nyugatabbra fekvő országokban nem lenne helye.

A személyes adatok egy jól körülhatárolható, tartalmánál fogva érzékenyebb körét az Infotv. is nevesíti, és azokat *különleges (szenzitív) adatként* definiálva fokozottabb védelemben részesíti.

Különleges adatok esetében az adatkezelés akkor jogszerű, ha ehhez az érintett írásbeli hozzájárulását adja, vagy egyes társadalmi cél érdekében ilyen adatok kezelését törvény is előírhatja (kötelező adatkezelés). Az írásbeli hozzájárulás problematikus lehet a telefonos kapcsolatfelvétel során történő különleges adatok felvétele esetén. A pártok kampányidőszakban gyakran gyűjtenek személyes adatokat a választópolgároktól, a megadott vélemények pedig az érintetthez társítva politikai meggyőződésre vonatkozó különleges adatnak minősülnek. Ha a felhívott állampolgárt arra kérik, hogy telefonja nyomógombjainak segítségével valamilyen közéleti, politikai kérdésben nyilvánítson véleményt, úgy az ezzel létrejövő különleges adatot egyénre lebontva rögzíteni nem jogszerű, mivel azt kizárólag az adatalany írásos hozzájárulása alapján lehetne nyilvántartani. Más esetekben viszont a technika, a fogyasztói szokások felülírják a jogszerű adatkezelés hagyományos kereteit: adataink, így különleges adataink többségét már internetes felületeken adjuk meg, következésképpen a hagyományos írásbeliség a gyakorlatban egyre kevésbé működik. A jogszerűség elbírálásának döntő momentumai ilyenkor a hozzájárulás kifejezettsége, az, hogy az adatkezelő megfelelően dokumentálja az érintettől származó hozzájárulást (pl. megerősítő másodlagos e-mail, sms).

Az érintettek önrendelkezési joga nem szorítható technikai korlátok közé, ezért a különleges adatok interneten való közzétételéhez az érintett *kifejezett hozzájárulása* szükséges.⁴ A Hatóság ezzel kapcsolatban rámutatott arra, hogy – a 29. cikk alapján létrehozott Adatvédelmi Munkacsoport által elfogadott, a hozzájárulás fogalmáról szóló 15/2011. számú vélemény (WP187) értelmében – a „kifejezett hozzájárulás” körébe tartozik valamennyi olyan helyzet, amikor megkérdezik az egyénektől, hogy egyetértenek-e személyes adataik egy adott cél érdekében történő felhasználásával vagy közzétételével, és ők szóban vagy írásban aktívan válaszolnak e kérdésre. A különleges adatok kezeléséhez „[o]nline környezetben elektronikus vagy digitális aláírások alkalmazásával is adható kifejezett hozzájárulás. A helyzettől függően azonban még gombokra történő kattintással, megerősítő e-mailek küldésével, ikonokra való kattintással stb. is adható. Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv (17) preambulum bekezdése kifejezetten elismerte az egyén megerősítő intézkedését magában foglaló eljárások jóváhagyását a következő szavakkal: »Hozzájárulás bármely olyan megfelelő módon adható, amely lehetővé teszi a felhasználó szán-

⁴ Az adatvédelmi biztos 679/P/2007. számú állásfoglalása.

dékainak önkéntes, konkrét és a megfelelő információk birtokában történő kifejezését, ideértve valamely internetes honlap látogatása során egy rovat bejelölését.»⁵

A hozzájárulás kifejezettsége vizsgálandó szempontként került előtérbe azokban az ügyekben, amikor a jelölő szervezetek, immáron az új többes ajánlási rendszerben, a polgárok és a maguk helyzetét is megkönnyítendő, előzetes online adatfelvétel útján tették lehetővé a választópolgárok számára, hogy interneten keresztül jelezzék, a szervezetet támogatni szeretnék és a jelölő ív aláírására mely időpont lenne számukra alkalmas. E magánszféra-barát megoldás kapcsán a NAIH azt hangsúlyozta, hogy a tervezett internetes adatkezelés tekintetében különös figyelemmel kell lenni arra, miszerint a szervezet honlapján keresztül részére megadott adatok, illetőleg a hozzájárulás valóban az érintett választópolgártól származik-e. Az online környezetben történő adatfelvétel ugyanis lehetővé teszi a személyes adatokkal való visszaéléseket, így például azt, hogy a választópolgárok tudta és hozzájárulása nélkül adják meg személyükről a jelölőszervezet részére a szükséges információkat. Mindez súlyosan sérti az érintettek információs önrendelkezési jogát. Emellett a szervezetet is terheli az Infotv. 4. § (4) bekezdéséből eredő kötelezettség, hogy biztosítsa a felvett adatok pontosságát és naprakészségét. Az adatkezelőnek ezért meg kell erősítenie az adatközlést az érintettekkel – írásban, postai megkeresés útján vagy például egy általuk megadott elektronikus levélcímre küldött linkekre történő kattintással –, és csak ezt a megerősítést követően állíthatja össze adatbázisát azokról a személyekről, akik hajlandók részére vagy jelöltjei számára ajánlást adni a választási kampány során. Azon választópolgárok adatait, akik ily módon jelzik, hogy nem járulnak hozzá az adatkezeléshez, szintén haladéktalanul törölni kell.⁶

2.5. Az adatbiztonság követelménye

Nemcsak egy ügyfélkörrel kalkuláló üzleti cég, de egy párt, jelölő szervezet számára is komoly károkat okozhat az adatvesztés, a szimpatizánsi adatok elvesztése vagy eltulajdonítása. Mint minden adatkezelő, a jelölő szervezet és jelölt is fokozott felelősséggel tartozik szimpatizánsai személyes adatainak védelméért. Míg az információbiztonság valamennyi adat védelmét feltételezi, az Infotv. által szabályozott „adatbiztonság” a magánszféra oltalma jegyében a személyes adatok vonatkozásában írja elő azokat a biztonsági elvárásokat, amelyeket az adatkezelőnek teljesítenie kell. A törvények alapján a technika mindenkori fejlettségét figyelembe véve, a magasabb szintű védelmet biztosító megoldást kell választani, különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a

⁵ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_hu.pdf

⁶ A NAIH 70/2014/V. számú ügye.

véletlen megsemmisülés és sérülés, illetőleg az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen védve az adatokat.

Az eltérő célú adatbázisokat elkülönítetten kell kezelni, a jogosulatlan adatbevitel, lekérdezés és változtatás megakadályozása érdekében a hozzáférési jogosultságokat differenciáltan kell kiosztani.

Érdekes elemzés tárgya az adatbiztonság és a különleges adatok relációjában a felhőszolgáltatások igénybevételének megengedhetősége. A felhőszolgáltatások lényege, hogy a tárolási kapacitások optimalizálása érdekében az adatokat „utaztatják”, így különböző időpillanatban más és más szerveren tárolják azokat. A felhőszolgáltatásoknak számos előnye van, mindenekelőtt olcsók, sőt a szükséges adatok bárhol és bármikor elérhetők, ezért hatékonyabb munkát tesznek lehetővé. Az előnyök mellett azonban kockázatokkal is jár a szolgáltatás igénybevétele, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban a felhőszolgáltatással változik a joghatóság és az adatok kikerülnek a nemzeti „fennhatóság” alól, hiszen a kiszolgáló szerverek a világ bármely pontján lehetnek.

A NAIH e kérdést különösen fontosnak értékelte a politikai vélemények kontextusában. Egy konkrét konzultációs ügyben a Haza és Haladás Egyesület megkeresésére adott állásfoglalásában leszögezte, hogy egy elsődlegesen politikai tevékenységet folytató egyesület szimpatizánsai és támogatói pártállására és politikai véleményére vonatkozó különleges adatainak számításifelhőszolgáltatás keretében történő tárolása súlyosan veszélyeztetné az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő jogát.⁷

Az elmúlt választások adatvédelmi panaszainak jelentős hányada alapvetően az ajánlással és a névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatos, így célszerű először e két jogintézményhez kapcsolódó adatkezelést szemügyre venni, értékelve, hogy miként befolyásolta a választási eljárás átalakulása az adatvédelem ügyét. Ezt követően a Ve. egyéb, az adatvédelmet és a nyilvánosságot érintő eljárási megoldásait értékeljük, majd kitérünk a kampánycélú adatkezelések kérdéseire is.

3. Az ajánlás adatvédelmi aspektusból

Az ajánlószelvényekkel kapcsolatos anomáliák története nem új keletű. Az ajánlószelvények eltűntek, kilopták őket a postaládából, meghamisították azokat, a szelvényekről a jelöltek másolatokat készítettek.⁸

Az ajánlás jogintézményét az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény hívta életre a rendszerváltáskor. A többpártrendszert

⁷ A NAIH 75/2013/V. számú állásfoglalása.

⁸ A korábbi ajánlási rendszer visszasságairól lásd CSERNY Ákos: *A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében*, Új Magyar Közigazgatás, 2010/12, 19–21.

megalapozó választási rendszerbe jól illeszkedett a kopogtató cédulák alkalmazásának bevezetése, hiszen az egypártrendszer béklyójából felszabadult lakosok élő kapcsolatot teremthettek az újonnan alakult politikai szerveződésekkel. Az internet széles körű elterjedésével érkező információs robbanás még váratott magára, így a kampány az írott sajtón, hirdetési plakátokon és személyes kapcsolatfelvételen alapult. Az ajánlószevények átadása kiváló alkalmat kínált arra, hogy a polgárok elmondják véleményüket, pártprogramokat ismerjenek meg. Már ekkor megfogalmazódtak azonban adatvédelmi aggályok: az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában meghozott 2/1990. (II.18.) számú AB határozat egy különvéleményében kinyilatkoztatta, hogy a választópolgár személyi számának és lakcímének nyilvánosságra hozatala az ajánlószevényen, a szükségesnél jobban korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.⁹

Az adatvédelmi biztosok mindegyike – Majtényi, Péterfalvi és Jóri is – hasonlóképpen foglalt állást, összhangban a taláros testület 1990-ben kifejtett álláspontjával, miszerint kétséges, hogy a jelöltállításnak e módja hatékony és a választópolgárok akaratát maradéktalanul érvényre juttatja. 2010-ben aztán Jóri András adatvédelmi biztos által indított – a tagállamok adatvédelmi hatóságainak gyakorlatáról is tájékozódó – projekt alátámasztotta, hogy a rendszer adatvédelmi szempontból túl kockázatos. A nemzetközi felmérésből kiderült, hogy az ajánlószevényes rendszert a megkérdezett országok felében egyáltalán nem ismerik, ahol mégis, ott általában kizárólag az elnökválasztáson, szigorú adatbiztonsági követelmények érvényesülése mellett alkalmazzák.

A Ve. végre reformot hozott az ajánlás rendszerébe, legalábbis az országgyűlési választásokat illetően. Az ajánlást ugyan nem törölték el, de a választópolgáronként megszemélyesítendő kopogtató cédulákat ajánlóívek váltották fel. Azzal a megengedő szabállyal pedig, hogy egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, lényegében az adatvédelmi visszaélések indítékának méregfogát húzták ki.

A korábbi választások során a problémákat ugyanis nagyrészt az generálta, hogy a nagyobb jelölő szervezetek – kampányszempontból érthető módon – nem elégedtek meg a törvény szerint megkövetelt elégséges számú ajánlószevény összegyűjtésével, hanem a lehető legtöbb kopogtatócédula megszerzésére törekedtek, és az ajánlásgyűjtési időszakot mintegy a választások „nulladik fordulójának” tekintve lehetetlenítették el a kisebb pártokat. A többes ajánlás megengedésével valójában devalválták e jogintézmény jelentőségét, ami már önmagában enyhülést hozott a választások – legalábbis – adatvédelmi „frontján”.¹⁰

⁹ Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről, 2010.

¹⁰ RÉVÉSZ Balázs: *Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4.

Ami azonban adatvédelmi szempontból üdvöztetőnek bizonyult, más szempontból számos problémát generált: soha nem látott kis pártok jelentek meg és kampánytámogatásra „bázírozva”, a választási szervek leterheltségét kihasználva áltámogatókat vezettek fel az ívekre. A választási szervek dolgozói a Ve. alapján az „ötszázás” aláírási küszöb elérésig lényegében a választópolgárok adatainak személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban való fellelhetőségét, pontos tartalmát kötelesek ellenőrizni [Ve. 125. § (3) bek.; 127. § (2) bek.], de annak hitelt érdemlő rekonstruálására, hogy az aláírás valóban megtörtént-e és az a nevezett személytől származik, automatikusan nincsen lehetőség. Az Infotv. elméletileg megoldást kínálhatott volna e problémára, tekintve, hogy az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett által kezelt, illetve az általa vagy a rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá – az érintett személyes adatainak továbbítása esetén – az adattovábbítás jogalapjáról és címzettjéről [Infotv. 15. § (1) bek.]. Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban harminc napon belül, közérthető formában, az érintett erre irányuló kérelmére írásban megadni a tájékoztatást [Infotv. 15. § (4) bek.].

A NAIH 2014. március 7-én állásfoglalást bocsátott ki az Nemzeti Választási Iroda részére¹¹ az ajánlások tekintetében gyakorolható tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben. Eszerint az Infotv.-ben foglalt általános szabályokhoz képest a választási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezéseket a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza, következésképpen az adatkezelés különleges jellege miatt az Infotv. 15. §-ának alkalmazásánál tekintettel kell lenni a Ve. különös szabályaira.

A Ve. értelmében jelöltet ajánlani ajánlóíven lehet [Ve. 120. § (1) bek.]. Az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik. Az ajánlóívre rá kell vezetni az ajánlást adó választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint az anyja nevét. Az ajánlóívet az ajánló választópolgárnak saját kezűleg kell aláírnia [Ve. 122. § (1)–(2) bek.].

A jelöltet az ajánlóívek átadásával kell bejelenteni a nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságnál [Ve. 124. § (1) bek.]. A független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölő szervezet a rendelkezésére bocsátott összes ajánlóívet köteles átadni a választási irodának a jelölt bejelentésére rendelkezésre álló határidőben [Ve. 124. § (2) bek.].

¹¹ NAIH-703-3/2014/V. számú ügy.

Az ajánlások ellenőrzését a jelölt bejelentésétől számított három napon belül végzi el a választási iroda. Az ajánlások tételes ellenőrzését nem kell tovább folytatni, ha bizonyossá válik, hogy az érvényes ajánlások száma eléri a jelöltséghez szükséges limitet [Ve. 127. § (1)–(2) bek.].

Az ajánlások ellenőrzésének eredményéről a választási iroda tájékoztatja a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottságot, majd a bizottság a törvényes feltételeknek megfelelő jelölteket legkésőbb a bejelentését követő harmadik napon nyilvántartásba veszi (Ve. 132. §).

A Ve. kötelező szabályként mondja ki, hogy *„[a]z ajánlóíveket az illetékes választási iroda a szavazást követő kilencvenedik nap utáni munkanapon megsemmisíti”* (Ve. 128. §).

Az ajánlóívek tárolása kétségtől adatkezelésnek minősül, amelynek adatkezelője – a jelölt bejelentését követően – a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda.

A NAIH az ismertetett jogszabályi rendelkezésekre tekintettel úgy foglalt állást, hogy a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda adatkezelése jellegénél, céljánál és funkciójánál fogva eltér a „klasszikus” értelemben vett adatkezelésektől. Sajátossága nagyrészt átmenetiségéből és különleges funkciójából fakad. A személyes adatok kezelésének kizárólagos célja annak megállapítása, hogy a jelöltként indulni szándékozó polgár megfelel-e a rá vonatkozó feltételeknek, és jelöltként indulhat-e a választásokon.

A NAIH elnöke a tájékoztatási igény (Infotv. 15. §) teljesítését a gyakorlatban nem tartotta kivitelezhetőnek, mert az valamennyi aláírásgyűjtő ív tételes és manuális áttekintését jelentette volna. Érvelése szerint az ajánlóívek tartalmát számítógépes adatbázisba rendezni nem lehet, mivel az duplikált adatállományt eredményezne, amely a kezelt információk különleges voltára, valamint az adatbiztonsági megfontolásokra való tekintettel súlyosan veszélyeztetné az érintettek magánszféráját. Emellett a jogalkotó relatíve rövid időt biztosított az ajánlások ellenőrzésére, így – úgy vélte – az adott esetben nagyszámú ajánlás áttanulmányozása aránytalan terhet róna az adatkezelő szervekre, ellehetetleníthetné a választási szervek munkáját, végső soron pedig veszélybe sodorná a választások megtartását.

Az adatkezelés céljára figyelemmel Péterfalvi Attila mellett rakta le voksát, hogy az állampolgároknak a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati határidő végéig van lehetőségük a tájékoztatás iránt kérelem benyújtására. A tájékoztatás szempontjából azonban csak azoknak az ajánlóíveknek van relevanciája, amelyeket az illetékes választási iroda az ajánlások ellenőrzése során figyelembe vett.

Az állásfoglalás megállapításait számos kritika érte, sokan – köztük Majtényi László is – tartották ellentétesnek az információs önrendelkezési joggal, mások a tájékozódási jog érvényesítése kapcsán esélyt láttak arra, hogy a „mikropártok” ügyeskedéseit leleplezzék. Péterfalvi ezzel szemben mellett

érvelt, hogy a pragmatikus szempontok és a választás lebonyolításának sikere nem elhanyagolható, a visszaélések kivizsgálása és felderítése pedig a nyomozó hatóságok feladata.

Később a jogalkotó az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény 21. §-ával, a következő (4) bekezdéssel egészítette ki a Ve. 2. §-át: „A választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte. Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.”

Az ügy az Alkotmánybírósághoz is eljutott, ahol a testület a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában megállapította a Ve. 2. § (4) bekezdés második mondanak alaptörvény-ellenességét, és 2014. július 24-i hatállyal megsemmisítette azt. Az indokolás értelmében a támadott jogszabályhely indokolása nem tartalmazta a személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának indokát. Az AB szerint ugyanakkor sem más alapjog érvényesülése, sem valamely alkotmányos érték védelme nem indokolja, hogy az érintett kérelmére csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig lehessen tájékoztatást kérni. Az Alkotmánybíróság azon az állásponton volt, hogy amíg a választási iroda meg nem semmisíti az ajánlóíveket, az érintetteket minden további nélkül megilleti a tájékoztatáskérési jogosultság.

A Ve. hatályos szövege értelmében a tájékoztatáshoz való jog csak annyiban korlátozott, hogy a választási iroda csupán azokról az ajánlóívekről köteles tájékoztatást adni az érintett kérelmére, amelyek ellenőrzését már elvégezte [Ve. 2. § (4) bek.].

Az ajánlás egyéb adatkezeléseit illetően amellet, hogy az új szabályok szerint egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, természetesen egy jelöltre továbbra is csak egy érvényes ajánlást adhat [Ve. 122. § (3)–(4) bek.]. A személyes adatok védelmét szolgáló, az azok gyűjtése során érvényesítendő tilalmi szabályok lényegében megegyeznek a korábbi rendelkezésekkel, mindössze annyiban bővültek, hogy expressis verbis került a Ve. szabályai közé az oktatási és egészségügyi intézményekben történő ajánlások gyűjtésének tilalma [Ve. 123. § (2) bek. e)–f) pontok].

Az ajánlónv kiadása megfelelően szabályozott procedúra szerint történik, a jelöltnek az illetékes választási irodához címezve személyes adataival (név, személyi azonosító, lakcím) együtt nyilatkozatot kell benyújtania a jelölés elfogadásáról és az összeférhetetlenségi helyzet fenn nem állásáról, vagy annak megválasztás esetén történő megszüntetéséről [Ve. 120. § (3) bek.].

Adatvédelmi szempontból is öröndetes újítás, hogy az ajánlóíven a jelölt és az ajánlást adó választópolgár azonosításhoz szükséges személyes adatain kívül az ajánlást gyűjtő személynek is fel kell tüntetnie nevét és aláírását [Ve. 122. § (6) bek.]. Így jobban nyomon követhető az ajánlás gyűjtése, és a személyes adatok kezelőjének felelőssége is megnő. A részletes adminisztratív eljárás

lényegében szükségtelenné teszi a NAIH által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést, tekintve, hogy duplikált nyilvántartást keletkeztet, amely az ügyfélbarát közigazgatási környezetben indokolatlan és felesleges adminisztratív terhet jelent a jelölő szervezetek és jelöltek számára.

4. Adatszolgáltatás a központi névjegyzékből¹²

Az állampolgári beadványokkal ostromolt másik jogintézmény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) által, a választások idejére rendszeresített adatszolgáltatásé. A régi Ve. alapján a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti huszadik napot követően átadta. A szolgáltatás igényelhető volt nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is [rég. Ve. 45. § (1) bek.]. Míg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19. §-a lehetővé teszi, hogy a közvetlen üzletszerzés céljára történő adatszolgáltatást a polgár megtiltsa, addig a politikai tartalmú megkeresésekkel szemben – a fenti szabályozás alapján – nem élhetett e lehetőséggel, lényegében nem gyakorolhatta információs önrendelkezési jogát. Többen – akik e szabályozás pártján álltak – úgy érveltek, hogy a polgárokat be kell vonni a politikai párbeszédbe, és nem szabad hagyni, hogy kirekesztődjenek abból. Valójában ma már számtalan mód kínálkozik arra, hogy a pártok a választópolgárokkal kapcsolatba lépjenek, a postai út csak egy a sok közül, és korántsem biztos, hogy tömegesen kérnék adataik kiadásának korlátozását. Korábban reményre adott okot az ügyben, hogy az adatvédelmi biztos többszöri sürgetésének eredményeképpen a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslat tartalmazta a régi Ve. ilyen irányú változtatására tett indítványt. Az illetékes parlamenti bizottság megtárgyalta, és parlamenti vitára alkalmasnak találta a 2006. június 22-én benyújtott javaslatot. Az indítvány később ugyan „eltűnt a sülyesztőben”, az Alkotmánybíróság azonban megsemmisítette¹³ a jogszabályhelyet (rég. Ve. 45. §), és az adatvédelmi biztos által korábban már szorgalmazott opt-out szabályozást javasolta.

Az AB határozata értelmében alkotmányosan nem kifogásolható, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (például szimpatizánsi adatbázisok esetén). A polgárok sze-

¹² RÉVÉSZ: i. m.

¹³ 175/2011. (XII.29.) AB határozat

mélyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult (OPT-IN szabályozás).¹⁴ Ezzel szemben az információs önrendelkezési jog feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljából kezelhetik (OPT-OUT szabályozás). Ebben az esetben a szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor az információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a megoldás megfelelő egyensúlyt teremt az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes, és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység – mint a demokratikus participációt elmozdító kommunikációs folyamat – védelme között.

A Ve. végül megnyugvást hozott, mert a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár számára lehetővé tette az adatkiadás letiltását, és e tény bejegyzését a központi névjegyzékbe (Ve. 89. §).

5. A választási eljárás nyilvánossága

A választási eljárás nyilvánossága kiterjed minden olyan adatra, amelynek megismerhetőségét a Ve., vagy más törvény kifejezetten nem korlátozza. Ilyen korlát például a személyhez fűződő jogok védelme, a személyes adatok védelméhez fűződő jog vagy a szavazás titkossága. Nem meghatározó, csupán a kodifikációs megoldásban rejlő különbségtétel, hogy míg az új törvényben a választási eljárás nyilvánosságát alapelveként deklarálja a jogalkotó [Ve. 2. § (1) bek. f) pont], addig régen az eljárás nyilvánosságának szabályait önálló fejezetben részletezték.¹⁵

¹⁴ Az AB indokolása szerint ilyen megállapodást alkalmaz a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: direktmarketing törvény) 3. § (1) bekezdés d) pontja és a 17. §-a, valamint a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: reklámtörvény) 6. § (4) bekezdése.

¹⁵ A régi Ve. II. fejezete a választási eljárás nyilvánosságáról.

5.1. A közérdekű adatigénylésekre vonatkozó speciális szabály

A Ve. a közérdekű adatok megismerése terén rendezte azt az ellentmondást, hogy az Infotv. a közérdekű adatok megismerésére irányadó határidői nem igazodtak a választási eljárás – rövid határidőkkel tűzdelt – sommás jellegéhez. Előírása szerint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igénynek a választási szervek haladéktalanul, legfeljebb öt napon belül eleget tesznek.

A választási szervek rendelkezésére álló dokumentumokban szereplő adatok – a személyes adatok, illetőleg a Ve.-ben vagy az Infotv.-ben meghatározott esetleges kivételekkel – bárki számára hozzáférhetőek.

A Ve.-hez fűzött indoklás szerint az alapelvi szinten megjelenő nyilvánosság tekintetében az Infotv. rendelkezéseit kell alkalmazni. A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be [Infotv. 28. § (1) bek.]. A törvény értelmében – főszabály szerint – a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban tizenöt napon belül eleget tesz [Infotv. 29. § (1) bek.]. A Ve. tehát annyiban tér el az Infotv.-ben foglaltaktól, hogy az adatigénylés teljesítésének határidejét lerövidíti. A Ve. 2. §-ában rögzítettek azonban kizárólag a választási szervek kezelésében lévő, választásokkal kapcsolatos tevékenységükre vonatkozó vagy annak ellátásával összefüggésben keletkezett információk nyilvánosságát írják elő. Az ilyen adatok megismerésére irányuló közérdekű adatigénylésre pedig főszabály szerint az Infotv. 28–30. §-aiban foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az igény teljesítésére nyitva álló határidő nem az Infotv. 29. § (1) bekezdésében foglalt tizenöt nap, hanem a Ve. 2. § (3) bekezdése szerinti öt nap. A Ve. rendelkezéseit azonban a választási eljárással össze nem függő adatok megismerése tekintetében nem kell alkalmazni, mivel ezekre az Infotv., illetőleg más jogszabályok vonatkoznak.¹⁶

5.2. A névjegyzék vezetése és nyilvánossága

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok adatai megismerhetőségének eltérő kezelése okán is érdemes szót ejteni a névjegyzék nyilvánosságáról.

A központi névjegyzék nyilvánossága valamelyest differenciált a régi Ve. közszemlére tétellel megvalósuló gyakorlatához képest [Régi Ve. 14. § (1) bek.]. Az új szabályozás értelmében a szavazóköri névjegyzék adatait a helyi választási irodán bárki megismerheti [Ve. 118. § (1) bek.]. A központi névjegyzék vonat-

¹⁶ A NAIH 2125/2014/V. ügye.

kozásában azonban korlátozott nyilvánosság érvényesül: az érintett másolat készítésén keresztül tájékozódhat személyes adatairól [Ve. 96. § (3) bek.].

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba ugyanakkor kizárólag a Nemzeti Választási Bizottság tagja tekinthet be, de az adatokról feljegyzést, másolatot nem készíthet [Ve. 96. § (4) bek.]. A különbségtétel a névjegyzék megismerhetőségének mértékében a külföldi magyar állampolgárok védelmével indokolható.

A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás, amelyben az adatok frissítése a polgárok személyi adat- és lakcímnnyilvántartása, a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartása és a szavazóköri, választókerületi nyilvántartásai alapján történik (Ve. 82–83. §). A névjegyzékkel kapcsolatos kérelem (adatok kiadásának megtiltása, segítség kérése, törlés iránti kérelem) személyesen, levélben, ügyfélkapun vagy a választások hivatalos honlapján keresztül történhet (Ve. 91. §). Legutóbbi esetben az azonosíthatóság kapcsán ugyan felmerülhetnek adatbiztonsági, hitelességi kérdések, de azzal, hogy a kérelemnek a kérelmező személyes adatait (köztük a személyi azonosítót) is tartalmaznia kell, és a kérelem adattartalmát összevetik a személyi adat-, illetve a magyar állampolgárságot igazoló nyilvántartással, továbbá, hogy a kérelemnek kizárólag adategyezőség esetén adhatnak helyt, jelentősen csökken a visszaélések bekövetkezési lehetősége.

5.3. A szavazás titkossága

A választási eljárás rendelkezéseinek módosítása érintette a szavazás titkosságának részletszabályait is. Az elv érvényesülése feltétlen, alkotmányos, egyben nemzetközi elvárás és követelmény. Korábban a szavazófülke használata és a szavazólap borítékba helyezése kötelező volt a választópolgár számára, jelenleg azonban a szavazófülke igénybevétele a szavazatszámoló bizottság ugyan felhívja a választópolgárt, de annak használatára nem kötelezheti. A választópolgár ugyanígy dönthet arról is, hogy a szavazólapot – az urnába dobás előtt – borítékba helyezi-e vagy sem [Ve. 180. § (1) bek.; 182. § (1) bek.].

További, a szavazás titkosságát érintő és adatvédelmi szempontból is érzékeny új jogintézmény a levélben történő szavazás. Használatával a jogalkotó lemond a személyazonosság teljes ellenőrzésének lehetőségéről: a levélben szavazó a nyilatkozata alapján beazonosítható, ám az ellenőrző szervek nem tudják kontrollálni a szavazatleadás körülményeit. A szavazási iratok ellenőrzése biztosítja a szavazás titkosságát. A szavazási iratok ellenőrzése kétfázisú: az első fázis a nyilatkozatok összevetése a névjegyzéki adatokkal, majd az összes nyilatkozat ellenőrzését követően az összekevert szavazólapok alapján a szavazatok megszámlálása.

A szavazás titkosságát erősíti, hogy a választási bizottság tagjain kívüli megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő figyelemmel kísérheti a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát [Ve. 245. § (2)–(3) bek.]. A média-

tartalom-szolgáltató munkatársa a személyes adatok védelmét garantáló körülmények biztosításával lehet jelen a szavazási iratok ellenőrzése során [Ve. 187. §; 258. § (1) bek.].

6. Kampánycélú adatkezelések

A következő adatvédelmi gócpont magával a kampánycélú adatkezeléssel kapcsolatos, és lényegében a politikai marketing átfogó szabályozásának hiányára is visszavezethető. Külön politikai marketingtörvény hiányában az *Infotv.*, a *direkt-marketing törvény*, a *reklámtörvény*, és az *elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény* szabályaiból kiindulva születtek a biztosi, majd a hatósági állásfoglalások.

Régebbi időkre nyúlik vissza, de meghatározó volt a Medgyessy Péter, az MSZP akkori miniszterelnök-jelöltje által több millió polgárnak kiküldött kampánycélú levele, ahol a nyilvános telefonkönyveket használták fel a küldemények címzéséhez. Az ügyben az adatvédelmi biztos vizsgálatot is indított, amelynek iránya és megállapításai a későbbi ügyek és történések tükrében jelentősnek bizonyultak, és kijelölték a jövőbeni kampánycélú adatkezelések vizsgálatának fő szempontjait.

Akkoriban „házon belül” (az adatvédelmi biztos hivatala értendő ez alatt) polémia is kibontakozott erről: vajon a nyilvánosságra hozott adatok esetében kontrollálható-e, és ha igen, mennyiben az adatok későbbi felhasználása, valamint ilyen esetekben érvényesíthető-e a célhoz kötött adatkezelés elve.

A célhoz kötött adatkezelés kritériuma, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet (Infotv. 4. §). Az egyik álláspont szerint az ismételt nyilvánosságra hozatal kérdése és e cselekmény jogszerűségének megítélése eleve abszurd, az egyszer jogszerűen elérhetővé tett adatok sorsa követhetetlen és ellenőrizhetetlen, függetlenül attól, hogy az adatokat milyen célból és felhasználásra tették megismerhetővé.

Más álláspont szerint – és a Hatóság jelenleg is ezt az irányt követi – a célhoz kötött adatkezelés elvére a későbbi hasznosítás esetén is tekintettel kell lenni, nem elhanyagolható szempont ugyanis, hogy a személyes adatokat eredendően milyen célból hozták nyilvánosságra, ezért esetenként meg kell vizsgálni az eredeti közzététel célját, és összehasonlítani az új felhasználással.

Megítélésünk szerint a kérdés általánosságban nem eldönthető, ügynként egyedileg értékelendő az adatkezelés megengedhetősége. A felhasznált adatbázis és a hasznosítás jellemzőinek ismerete elengedhetetlen a művelet jogszerűségének mérlegeléséhez.

Lényeges körülmény, hogy a felhasználni kívánt nyilvános adatbázis kötelező adatkezelés-e, vagyis a jogalkotó konkrét szándékával létrehozott nyilvántartás, avagy a polgárok önkéntes hozzájárulásán alapuló regiszter. A telefonkönyv kétségtől ez utóbbi csoportba tartozik, az előfizetők kapcsolatfelvétel céljából

teszik közzé adataikat, a hívók személyének és a hívások tartalmának pedig lényegében csak a jó ízlés szab határt.

Ami viszont az adatok postai felhasználását illeti, a direktmarketing törvény 3. § (1) bekezdés b) pontja csak abban az esetben teszi lehetővé a telefonkönyvben szereplő adatok felhasználását, ha az „adatgyűjtéskor vagy adategyeztetéskor az érintettet tájékoztatták az eredetitől eltérő célra történő adatfelhasználás lehetőségéről, illetőleg a letiltás jogáról”. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az olyan adatkezeléseknél, ahol a jogalkotó kijelöli a lehetséges jogszerű adatforrásokat, szándéka vélhetően a polgárok magánszférájának tiszteletben tartása érdekében éppen arra irányul, hogy korlátozza az adatszerzést más forrásokból. A politikai kampányokban pedig, ahol a pártok – egyébként sok szempontból méltányolható adatéhségükből fakadóan – minden lehetséges eszközt megragadnak arra, hogy a választópolgárokkal kapcsolatba léphesse nek, a célhoz kötött adatkezelés elve, követelménye hasznos iránymutatásként szolgál, és egyben kijelöli a jogszerű adatkezelés kereteit.¹⁷

7. Közvetlen politikai kampány

7.1. A mobiltelefonszám és az e-mail cím kampánycélú felhasználása

A Ve. *Közvetlen politikai kampány* címében szüksézávan ugyan, de rendelkezik arról, hogy a választópolgár mobiltelefonszámának és e-mail címének felhasználásához az adatalany kifejezett hozzájárulása szükséges (Ve. 149. §). E korlátozó, az érintettek információs önrendelkezési jogát tiszteletben tartó intézkedés Ve.-ben történő kifejezett szerepeltetése helyes jogtechnikai megoldás. A tilalmi formulát korábban az adatvédelmi törvényből és a reklámtörvény általános tilalmi szabályából tudta levezetni az adatvédelmi biztos úy, hogy a társadalmi cél megvalósításához kapcsolódó reklámnak nem minősülő tájékoztatásba a politikai tartalmú küldeményeket is beleértette.

7.2. A választópolgár felkeresése otthonában

A választási kampányok vélt vagy valós sérelme az, hogy a választópolgárok szerint egyes pártok listákat vezetnek a pártállási hovatartozásról. A korábbi választási kampányok alkalmával több panasz szólt arról, hogy a jelölő szervezet megbízottjai lakóhelyükön keresték fel a választópolgárokat, és az érintettek állítása szerint a kérdőíveken, többek között pártpreferenciájukra vonatkozó információkat is rögzítettek. Megkereséseink alkalmával a jelölő

¹⁷ RÉVÉSZ Balázs: *Választások és kampánycélú adatkezelések az adatvédelmi biztos gyakorlatában – Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2009, 172–173.

szervezetek képviselői cáfolták, hogy személyekhez társítva ilyen adatokat gyűjtöttek volna, ugyanakkor megerősítették a lakóhelyen történt – anonim – adatgyűjtés tényét. Péterfalvi Attila több alkalommal is aggályosnak találta, hogy a pártok képviselői adatgyűjtés céljából otthonukban, személyesen keressék fel a választópolgárokat. Amint állásfoglalásában kitért rá: „...*gondosan ügyelni kell arra, hogy már a válaszadás idején se álljon elő olyan helyzet, amely a későbbiekben a felvett adatok és az érintettek közötti kapcsolat helyreállítását lehetővé tenné. Az adatvédelmi előírásoknak megfelelő, ha az információgyűjtést közterületen, lakossági fórumokon végzik, hiszen a válaszadók személyének titkossága biztosítható. Egy olyan eljárás azonban, melynek során a kérdőívek kitöltése a választópolgárok otthonában történik, adatvédelmi szempontból kifogásolható, hiszen magában rejtí annak kockázatát, hogy a lakcímadatok feljegyzésével a vélemények személyhez társíthatóvá válnak.*”¹⁸

Később a NAIH 2013. március 19-i közleményében is ellenezte az otthonokba irányuló személyes kampányt, azonban az Országgyűlés az Infotv. módosításával egyértelműsítette szándékát. Az Infotv. 4. § (5) bekezdése értelmében „*a személyes adatok kezelését tisztességesnek és törvényesnek kell tekinteni, ha az érintett véleménynyilvánítási szabadságának biztosítása érdekében az érintett véleményét megismerni kívánó személy az érintettet lakóhelyén vagy tartózkodási helyén felkeresi, feltéve, hogy az érintett személyes adatait e törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelik, és a személyes megkeresés nem üzleti célra irányul. A személyes megkeresésre a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napon nem kerülhet sor.*”

7.3. „Ajánlj egy embert” – az új kampányfogás

Megjelent az a külföldi pártok által előszeretettel alkalmazott módszer is (get a member, tell your friend), amelynek során a politikai szervezetek oly módon toboroznak tagokat, szimpatizánsokat vagy önkénteseket, hogy a már velük kapcsolatban állókat (a továbbiakban: elsődleges címzett) keresik meg azzal, ajánljanak új személyeket (a továbbiakban: másodlagos címzett). A Hatóság ezzel kapcsolatban mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy az elsődleges címzettek csak a másodlagos címzettek tudtával és beleegyezésével továbbíthatnak személyes adatokat a politikai szervezetek részére. Erre a szervezetnek előzetesen fel kell hívnia az elsődleges címzett figyelmét. Továbbá a pártok csak olyan jelentkezési lapokat fogadhatnak el, amelyek a saját adatbázisukban regisztrált tagoktól érkeztek. Ezután írásban, postai megkeresés útján vagy például az ajánlás során megadott elektronikus levélcímkre küldött linkekre történő kattintással meg kell erősíttetniük az adatközlést a másodlagos címzettekkel, és csak ezt követően állíthatják össze az adatbázisukat. Végezetül a politikai szervezetek kötelesek az adatkezelés egész folyamatán keresztül

¹⁸ ABI 1871/A/2005. számú ügy.

biztosítani az adatkezelés valamennyi garanciáját, így többek között azt, hogy a másodlagos címzettek élhessenek tiltakozási, törléshez való, tájékoztatáskérési, illetőleg helyesbítési jogukkal. Azon személyek adatait, akik a megerősítés iránti megkeresés során nem járulnak hozzá személyes adataik kezeléséhez, nem tarthatják nyilván, „negatív adatbázis” nem képezhető.

8. Nemzetiségi választások az adatvédelem tükrében

Az Alaptörvény egyértelműen deklarálja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők, részei a politikai közösségnek [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bek.].¹⁹ Ebből következően a nemzetiségeket is megilleti saját ügyeik vitelének a joga, aminek megfelelően az alkotmányozó hatalom lehetővé tette számukra a helyi és országos önkormányzatok létrehozatalát [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bek.]. A nemzetiségi önkormányzatok alapfeladatuként ellátják az adott nemzetiség érdekeinek védelmét és képviseletét. A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választását a Nemzeti Választási Bizottság legkésőbb a szavazás napja előtti hetvenötödik napon, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára tűzi ki [Ve. 309. § (1) bek.].

A nemzetiségi választópolgárok választójogának gyakorlására többszintű szabályozás jellemző. A vonatkozó előírások megtalálhatók – az Alaptörvény mellett – a *nemzetiségek jogairól szóló 2011. CLXXIX. törvényben* (a továbbiakban: Nektv.), *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* és a Ve.-ben is. Az adatvédelem szempontjából jelentős általános szabályok a Ve. ajánlások gyűjtésére és a politikai kampánytevékenységre vonatkozó rendelkezései közt találhatók. A törvényben külön fejezetben szabályozott nemzetiségi választási szabályok csupán ahhoz képest tartalmazznak eltéréseket.

A Nemzeti Választási Iroda által elektronikusan vezetett központi névjegyzék tartalmazza többek között a nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgár esetében annak megjelölését, hogy az érintett mely nemzetiséghez tartozóként szerepel a névjegyzékben, valamint hogy az ilyen választópolgárként történt névjegyzékbe vétele kiterjed-e az országgyűlési képviselők választására is (Ve. 2. számú melléklet j) pont). Az említett adatokat a központi névjegyzék kizárólagosan a választópolgár kérelme alapján tartalmazhatja. A vonatkozó kérelmet a választópolgár személyesen a lakó- vagy tartózkodási helye szerinti helyi választási irodához nyújthatja be levélben, az

¹⁹ Lásd még SCHANDA Balázs: *Constituent and Constitutional Entities = The Basic Law of Hungary – A First Commentary*, eds. CSINK Lóránt, SCHANDA Balázs, VARGA Zs. András, Clarus Press, Dublin, 2012.
<http://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf> (Letöltés dátuma: 2014. december 10.)

ügyfélkapun vagy a választások hivatalos honlapján keresztül legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napig (Ve. 315. §). A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell – az érintett személyazonosító adatai mellett – annak a nemzetiségnek a megjelölését, amelyhez tartozónak az állampolgár magát vallja, illetőleg az ennek megvallását tartalmazó nyilatkozatot is (Ve. 85. §). Egy választópolgár csak azon a településen szerepelhet a nemzetiségi szavazóköri névjegyzékben, ahol a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szavazóköri névjegyzékében szerepel vagy szerepelhet (Ve. 313. §).

A Nektv. értelmében a választáson kizárólag nemzetiségi szervezet állíthat jelöltet. Települési nemzetiségi önkormányzati képviselő esetében ehhez a nemzetiségi névjegyzékben a választás kitűzésének napján szereplő választópolgárok 5%-ának, de legalább öt választópolgár ajánlása szükséges. Területi és országos listát akkor lehet állítani, ha a nemzetiségi szervezet a fővárosban, megyében kitűzött települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, illetőleg a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán legalább a választások 10%-ában önállóan jelöltet állított, és amely a választópolgárok legalább 2%-ának ajánlását összegyűjtötte (Nektv. 60. §).

A nemzetiségi választást kitűző választási bizottság határozatában, egész számra felfelé kerekítve állapítja meg a jelölt- és listaállításhoz szükséges ajánlások számát. A határozat jogerőre emelkedését követően a szükséges ajánlások száma már nem képezheti vita tárgyát. A nemzetiség megjelölését is tartalmazó ajánlóívek átadásával egyidejűleg az illetékes választási iroda ingyenesen átadja a jelölő szervezet számára a névjegyzékben a nemzetiség választópolgáraként szereplők nevét és lakcímét [Ve. 317. § (2) bek. a)–b) pont]. Érdemes kiemelni, hogy természetesen a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárokat is megilleti a tájékoztatáshoz való jog, a választási iroda által ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatok tekintetében.

Az illetékes választási iroda továbbá a szavazást megelőző harmincötödik és tizenharmadik napon, a nemzetiségi jelölő szervezet kérésére közvetlen politikai kampány folytatása céljából is átadja a nemzetiség választópolgáraként szereplők személyes adatait [Ve. 317. § (2) bek. b) pont]. A nemzetiségi választópolgár ugyanakkor szintén jogosult megtiltani, hogy a róla nyilvántartott adatokat kiadják a választási szervek [Ve. 89. § (1) bek.].

A Ve. külön is kimondja, hogy az adatszolgáltatás során hozzáférhetővé tett adatokat kizárólag abból a célból lehet felhasználni, amelynek érdekében az adatszolgáltatás történt [Ve. 317. § (3) bek.]. Ez azt jelenti, hogy az ajánlások gyűjtésére vonatkozó adatokat nem lehet közvetlen politikai kampány céljából kezelni. Tilos továbbá a közvetlen politikai kampány céljára átvett adatok egyéb célú felhasználása, másolása, harmadik személynek történő átadása is [Ve. 155. § (1) bek.].

9. Konklúzió

A választási eljárási szabályok újrakodifikálása megítélésünk szerint nem okozott jelentős változásokat a választási adatkezelések terén, a finomításokat inkább a praktikum szempontjait is szem előtt tartó, apró előrelépésként értékeljük. Némelyik, mint pl. a telefonos megkeresések kimondottan az érintett hozzájárulásához kötött felhasználásának rögzítése egy lex specialis szabályozásban némi feszességet hozott a rendszerbe. Vagy hasonlóképpen, a választási ívek szigorú elszámolása is rigorózus rendelkezés, de kifejezetten az adatvédelem szempontjait szolgálja. Más „reform” ugyanakkor, mint pl. a többes ajánlás bevezetése adatvédelmi aspektusból elméletileg pozitívan értékelhető, összességében azonban komplex átgondolást és előkészítést igényelt volna, hiszen a kampányfinanszírozás és a közpénzfelhasználás vonatkozásában megfelelő garanciális ellenőrző mechanizmusok hiányában a társadalom oldaláról tekintve negatív következményekkel is járt, és a tájékoztatáshoz való jog pusztán célszerűségi szempontok szerinti értelmezéséhez vezetett.

Magunk, a kampánycélú adatkezelések terén nem kardoskodunk sem a szabályozás szigorítása, sem pedig annak liberalizálása mellett. Mindkét út választása mellett szólnak érvek és ellenérvek. Nem gondoljuk, hogy egy egyetemes kampánycélú adatkezelésekről szóló törvény megszületése lenne az egyedül üdvöztető megoldás, mert lehet, hogy éppen a közös párbeszéd és konszenzuson alapuló etikai kódex lesz kedvező az önkéntes jogkövetés szempontjából. A rendszerváltás utáni sokadik választást követően ugyanakkor úgy véljük, ma már a pártok maguk is egyre inkább felismerik, hogy a magánszféra tisztelete még egy harcos kampányidőszakban is kifizetődő, mert a polgár választásokhoz való hozzáállását pozitívan befolyásolja.

Szavazási eljárás, szavazási módok

Hallók Tamás

egyetemi docens

ME Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A választás napján távollévők szavazása

Távollévők alatt azokat a választópolgárokat értjük, akik a szavazás napján valamilyen ok miatt nem tudnak megjelenni a lakcímük szerinti szavazóhelyiségben. A belföldön távollévők részére az átjelentkezéssel szavazást, a külföldön távollévőknek pedig a külképviseleti és a levél útján való szavazást biztosítja a hatályos választási eljárási törvény (2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról – a továbbiakban: Ve.).

1. Az igazolással szavazás és az átjelentkezéssel szavazás

1.1. Az igazolással szavazás indoka, helye

Az igazolással történő szavazás intézménye Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően is működött, utána pedig egészen 2014-ig, amikor felváltotta az átjelentkezéssel való szavazás.

Magyarországon az országgyűlési választásokon akkor lehetett igazolással szavazni, ha a választópolgár a szavazás napján a lakóhelyén kívül, de az ország területén belül bárhol tartózkodott, az önkormányzati választásokon pedig csakis a lakóhelyén kívül bejelentett tartózkodási helyén.

Más államokban is látunk példát hasonló megoldásra. Ha egy cseh polgár nem tud abban a választókerületben szavazni, ahol az állandó szavazók névjegyzékében regisztrálva van, kérelmezheti, hogy a helyi hatóságok egy nem helyi szavazási engedélyt biztosítsanak neki (cseh választási törvény 30. cikk). Ugyanígy a szlovák helyhatóság is ad a választó kérelmére szavazói igazolást, amelynek birtokában bármelyik szavazókör névjegyzékébe felveszik őt [2004. május 13-i 333. sz. törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának választásáról 9. § (1)–(4) bek.]. Bulgáriában is lehet igazolással szavazni (bolgár választási törvény 24. cikk). Lengyelországban, ha valaki a szavazás napján ideiglenesen egy község területén tartózkodik, kérelemmel fordulhat a községi hivatalhoz, hogy vegyék fel a szavazók névjegyzékébe. Teheti ezt ak-

kor is, ha azon község területén nincs bejelentett lakhelye (lengyel választási törvény 19. cikk).

Korábbi választójogi törvényeink többé-kevésbé biztosították a szavazást azok számára, akik lakóhelyüktől távol, de az ország területén belül tartózkodnak. Az 1945. évi VIII. törvénycikk alapján a szavazatszedő bizottság tagjai, segéderői és a szavazatszedő bizottság mellé küldött pártbizalmiak, ha más szavazókör választói névjegyzékébe is fel vannak véve, működésük helyén szavaznak. A választási bizottság tagjai, segéderői és a melléje küldött pártbizalmiak pedig a választási bizottság székhelye szerint illetékes legközelebbi szavazóhelyiségben szavaztak. A kétszer szavazás kizárása érdekében tehát mindazok, akik eszerint nem saját szavazókörükben szavaztak, az illetékes szavazatszedő bizottság elnökétől saját személyükre vonatkozó névjegyzék-kivonatot kaptak, amelyet a szavazáskor bemutatnak és leadtak [36. § (2) bek.].

Az 1947. évi XXII. törvénycikk ezt kiegészítette azzal, hogy azok a választók, akiket valamely körzet névjegyzékébe választójogosultként vettek fel, ehelyett tartózkodási helyük körzetében szavazhattak, ha választójogosultságukat a névjegyzék kivonatával igazolták. A névjegyzékkivonat kiadásának és a szavazásnak a módját a belügyminiszter rendelettel szabályozta. Az így leadott szavazatok a szavazás helye szerinti választókerület lajstromaira kerültek. A 17. § rendelkezése elvileg lehetővé tette volna annak kiszűrését, hogy valaki kétszer szavazhasson, de a gyakorlatban ezzel visszaéltek (kékcédulás szavazás).

Az 1983. évi III. törvény szerint a választás napján állandó lakóhelyüktől távollevő választópolgárok az állandó lakóhely szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának igazolása alapján kérhették tartózkodási helyükön a helyi tanács végrehajtó bizottságától vagy a szavazatszedő bizottságtól, hogy vegyék fel őket a választók nyilvántartásába. Így csak az országos választási listára lehetett szavazni (20. §).

Az 1989. évi XXXIV. törvény eredeti szövegében ehhez hasonlóan tette lehetővé az igazolással szavazást, amivel a távollevőnek csak a területi választókerület jelöltjeire lehetett szavazni. Az egyéni választókerületi jelöltre csak akkor, ha a választó ideiglenes lakóhelye (tartózkodási helye) és állandó lakása ugyanabban az egyéni választókerületben van. A 6/1991. (II. 28.) AB határozat azonban alkotmányellenesnek minősítette azt, hogy az igazolással szavazó kizárólag a területi listára szavazhasson.

1994. évi III. törvény alapján már mind egyéni jelöltre, mind pedig területi listára lehetett szavazni. Ezeket váltották fel 1997-ben a választási eljárási törvény (1997. évi C. törvény – a továbbiakban: régi Ve.) szabályai. Az országgyűlési választásokon igazolással a választópolgár a tartózkodási helyén bármelyik szavazókörben szavazhatott. Tehette ezt úgy, hogy előre bejelentkezett a helyi választási iroda (a továbbiakban: HVI) vezetőjénél, aki az igazolás alapján felvette a névjegyzékbe. Ha ezt nem tudta megoldani, akkor az igazolást a szava-

zás napján a szavazatszámoló bizottságnak (a továbbiakban: SZSZB) mutatta be, és helyben vették fel a névjegyzékbe, miután szavazhatott.

A kialakult hiányosságokat próbálta kiküszöbölni az Országgyűlés a 2007. évi CLXXII. törvénnyel, amely a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt módosította. A választópolgár a településen csak az igazolással szavazásra kijelölt szavazóköri szavazhatott. Itt működött az igazolással szavazásra kijelölt szavazatszámoló bizottság (a továbbiakban: ISZSZB). A régi Ve. szerint ugyanis a „*két vagy több szavazókörral rendelkező településen a helyi választási iroda vezetője kijelöli azt a szavazókört, ahol azok a választópolgárok szavazhatnak [...] akik igazolással rendelkeznek.*” [10. § (2) bek.] Indoka szerint az országgyűlési választásokon a kétfordulós szavazás miatt azt is ellenőrizni szükséges, hogy mindenki csak egy jelölt megválasztásában vegyen részt. Így az ISZSZB nem öt, hanem legalább hét tagból állt. Bevezették az igazolással szavazók külön nyilvántartását, amelybe az igazolást kérő választópolgárt a lakcím szerinti HVI vezetője vette fel az igazolás kiadásakor [89. § (5) bek.].

Mivel az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) egyfordulós választást vezetett be, a továbbiakban nem jelentkezik problémaként, hogy a két fordulóban több jelölt megválasztásában vesz részt a választópolgár. A Ve. ennek megfelelő szabályokat alakított ki, ugyanakkor nem igazolással, hanem átjelentkezéssel való szavazásról rendelkezik.

1.2. Az igazolással történő szavazással szemben felvetődött problémák

Az igazolással történő szavazással kapcsolatos problémák a következők voltak:

- A választó saját (azaz lakóhelye szerinti egyéni választókerületi) jelöltre nem szavazhatott. A régi Ve. szerint az igazolás alapján a választópolgár azon a településen szavazhatott, ahol tartózkodott [89. § (1) bek.]. A 6/1991. (II. 28.) AB határozat kimondta, hogy a Magyar Köztársaság a területén tartózkodó minden személy számára bármely megkülönböztetés és különbségtétel nélkül biztosítja az emberi, illetve az állampolgári jogokat. Ezek érvényesülését sérti, esetenként kizárja az előbbi szabály. A választójog egyenlőségének és általánosságának bármiféle korlátozása ugyanakkor csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Ezért a magyarországi állandó lakóhellyel rendelkező, de a választás napján attól távol levő választópolgárt – a Magyar Köztársaságon belül bárhol is gyakorolta szavazójogát – az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe kellett hozni, mintha állandó lakóhelyén adta volna le szavazatát, azaz nem volt megfosztható attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy ennek – amit egyébként a Belügyminisztérium Választási Irodája is megerősített – technikai akadálya nem volt.

- Kétfordulós választás esetén, ha a választópolgár az első fordulóban olyan helyen szavazott igazolással, ahol az eredményes volt, akkor a második fordulóban akár a lakóhelyén, akár igazolással egy másik olyan választókerületben, ahol az első forduló eredménytelen volt, újabb jelölt megválasztásában vehetett részt. Ekkor ez a választópolgár újabb választókerületben befolyásolhatta a szavazás eredményét, míg azok, akik nem szavaztak igazolással, egyetlen egyéni jelölt megválasztásában vehettek részt. Ez ellentétes volt a választójog egyenlőségének az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt elvével.¹ A régi Ve. 2007. évi módosítása bevezette, hogy a HVI vezetője az igazoláson feltünteteti többek között a választópolgár lakcíme szerinti választókerületének megjelölését, a települést, ahol a választópolgár szavazni kíván, a választókerület megjelölését, továbbá az igazolással szavazásra kijelölt szavazóhelyiség címét [89. § (4) bek.]. A lakcím szerinti választókerületet azért kellett feltüntetni, hogy ki lehessen zárni a kettős szavazást akkor, ha a második fordulóban a választó a lakóhelyén szavaz, és ott ahol szavazott, az első forduló eredményes volt. Ezt településenként egy igazolással szavazásra kijelölt szavazókörrrel oldották meg, ahol viszont a rá háruló nagy munkateher miatt hosszan elhúzódott a szavazás. Ez nem feltétlenül bizonyult jó megoldásnak,² mivel pl. ugyanúgy kellett alkalmazni egy kis településen alig 100 választópolgár esetében, mint Debrecenben, ahol megközelítőleg 165 000 választópolgár él.
- Mindenképp biztosítani kellett volna azt is, hogy az igazolással rendelkező csak egyszer szavazhasson. Erre negatív példa az 1947. évi választás volt.
- Az ajánlott levélben érkező kérelmeket a választási szervek többnyire nem kapták kézhez három nap alatt. Az ajánlott levélben való kérelem határidejét ezért korábbi időpontra kellett volna tenni, mert a postának több idő szükséges a kézbesítésre. Másrészt, ha a választópolgár nem kapta meg az igazolást, akkor is több ideje lett volna intézkedni.
- Abban az esetben pedig, ha valaki nem kapta meg az igazolást, biztosítani kellett volna, hogy kérhesse annak pótlását, mert e nélkül választójoga gyakorlásától indokolatlanul lett megfosztva. A hatóság ugyanis abban az esetben tudja, hogy a választó nem kapta meg az igazolást, ha azt tértivevénnyel küldik ki. Ugyanakkor ez ma már nem jelent problémát, mivel átjelentkezéskor a választó felkerül a névjegyzékbe.
- A szavazást közvetlenül megelőzően kórházba kerülők szavazása sem volt megoldott.

¹ 47/2006. (X. 5.) AB határozat

² SZEKERES Antal: *Országgyűlési képviselő-választás után, önkormányzati választások előtt*, Új Magyar Közigazgatás, 2010/9, 3.

1.3. Az átjelentkezéssel való szavazás

A Ve. az országgyűlési választásokon az igazolással szavazás helyett bevezette az átjelentkezéssel való szavazást. Ugyanúgy az élhet vele, aki a szavazás napján Magyarországon, de nem a lakcíme szerinti szavazókörben tartózkodik. Külön hangsúlyozza a törvény, hogy a kérelmet a lakcíme szerinti szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgár nyújthatja be [250. § (1) bek.].

A kérelemnek jelenleg is a szavazás napja előtti második napig kell megérkeznie a HVI-hez, [250. § (2) bek.] függetlenül attól, hogy mikor adták fel. E rendelkezés azonban nem oldja meg azt a problémát, hogy ha a posta hibájából késedelmes a kézbesítés, az továbbra is indokolatlanul megfoszthatja a választót választójoga gyakorlásától. A kérelemnek tartalmaznia kell a kérelmező nevét, születési nevét, születési helyét, anyja nevét, személyi azonosítóját és annak a településnek a megjelölését, ahol szavazni kíván. [250. § (3) bek.]

A Ve. 110. §-ának (1) bekezdése a kérelem benyújtásának módjára a központi névjegyzékre vonatkozó szabályokat alkalmazza. A választó kérelmét személyesen a lakcím vagy a tartózkodási hely szerinti HVI-hez nyújthatja be levélben, ügyfélkapun vagy a választások hivatalos honlapján keresztül [91. § (1) bek.]. Ajánlott, hogy a kérelem postázása a meghatalmazotti kérelmezés biztosítása is ajánlott levélben történjen. Mert bár a kötelező adatokat nem valószínű, hogy más is ismeri, de ajánlott levél esetében a választó egyértelműen bizonyítani tudja, hogy ő saját maga kérelmezett. Amennyiben a posta hibájából történt a késés, a választó ezzel tudja azt bizonyítani. Ilyen esetben ezért a szavazásig lehetővé kellene tenni az utólagos átjelentkezést. A kérelem meghatalmazott útján való eljuttatásának lehet egészségügyi oka, például, ha a választópolgár kórházban van. Ilyenkor személyesen nem tud eljárni, és a levélbeli, különösen az internetes (ügyfélkapus) kérelem jelentős terhet jelent számára.

A választó számára az igazolással szavazáshoz képest azonban mindenképp egyszerűsödött az eljárás. Gyakorlatilag mindent elvégez a lakcím szerinti, illetve személyes kérelem esetén a tartózkodási hely szerinti HVI. Ide érkezik a kérelem, itt törlik a választót a lakcím szerinti szavazókör névjegyzékéből, valamint itt veszik fel a tartózkodási hely szerinti névjegyzékbe is.

Az átjelentkezéssel szavazót tehát a tartózkodásának helye szerinti település egyik kijelölt szavazókörének névjegyzékébe veszik fel [250. § (4) bek.]. A szavazóköri névjegyzék az átjelentkezéssel szavazó választópolgár adatai mellett a magyarországi lakcíme szerinti egyéni választókerület megjelölését is tartalmazza [247. § (2) bek.].

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) szerint az átjelentkezéssel érintett választópolgárok adatainak és jogainak fokozott védelme megkívánja, hogy a választási irodák minden szükséges eljárási cselekményt megtegyenek azért, hogy a szavazást megelőző, hetedik napot követően benyújtott kérelmek alapján hozott átjelentkezéssről szóló döntést az érintett

választópolgár tudomására hozzák.³ Az indokolás szerint a visszaélések kizárását az szolgálja, hogy a kérelem csak akkor fogadható el, ha a választópolgárnak a kérelemben szereplő adatai megegyeznek a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adataival. A kérelem elbírálásáról szóló döntést meg kell küldeni a választópolgár lakcímére [Ve. 95. § (3) bek.]. Az internetes ügyintézés esetén azonban nem lehet minden esetben kizárni, hogy valaki más adatainak felhasználásával, annak nevében nyújt be csalárd és rosszhiszemű módon kérelmet. Ez a cselekmény több büntett törvényi tényállását is kimerítheti. A választás tisztaságának megóvása érdekében a választási szerveknek törekedniük kell arra, hogy a választópolgár gyakorolhassa választójogát. Ekkor már nem garantált, hogy a kérelmezőnek a választás napjáig postán kézbesítik a döntést. Kiemelkedően fontos viszont az állampolgár értesítése az átjelentkezésről, hogy határidőn belül intézkedhessen annak visszavonásáról, illetve módosításáról. A helyi választási irodának indokolt gondoskodnia a döntés más, így rövidebb úton (pl. futár, hivatali kézbesítő stb.) való kézbesítéséről a választópolgár lakcímére, hogy arról a választást megelőző utolsó napokban is tudomást szerezhessen. Az illetékes helyi választási irodának szükséges biztosítania továbbá azt is, hogy a szavazást megelőző hetedik naptól meghozott átjelentkezésről szóló döntés – a kérelmező nevének feltüntetésével – zárt borítékban a lakcím szerinti szavazatszámlláló bizottság mellett működő jegyzőkönyv-vezető részére rendelkezésre álljon, mivel a szavazás napján megjelenő választópolgár így értesülhet az átjelentkezési kérelem alapján meghozott döntésről.⁴

A névjegyzéki adatok közzétételéről a korábbi szabályokkal szemben a Ve. eredetileg nem szólt. A 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított törvényszöveg szerint a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi az átjelentkezéssel szavazók névjegyzékébe vett választópolgárok számát [76. § (2) bek. b) pont]. Ez nagymértékben szolgálja a nyilvánosság elvének érvényesülését, és pontos tájékoztatást ad.

A két vagy több szavazókörral rendelkező településen a helyi választási iroda vezetője jelöli ki azt a szavazókört, ahol a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak (78. §). E rendelkezés az átjelentkező választópolgárok számától függetlenül alkalmazandó, tehát akár két-, akár száznegyven szavazókörs a település, mindenképp csak egy szavazókör jelölhető ki.⁵

Ez a kijelölt szavazókör az, amely a saját szavazók mellett a településszintű lakcímmel rendelkezők szavazását is lebonyolítja (78. §), így nagymérték-

³ 10/2014. NVB iránymutatás

⁴ A 10/2014. NVB iránymutatás indokolása.

⁵ SZEKERES Antal: *Gondolatok az új választási eljárási törvényről két választás tapasztalatai alapján*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/3, 47.

ben megnövekedhet az ott szavazó választópolgárok száma. Ezt támasztja alá a törvény 24. §-a, amelynek (3) bekezdése ugyanakkor egy pozitív változást is biztosít: a kijelölt szavazókör szavazatszámláló bizottságát a HVI vezetője a póttagok közül a szükséges számban kiegészítheti, ha az átjelentkezőkre tekintettel a névjegyzékben szereplők száma meghaladja a kilencszázat. E rendelkezés kezelhetővé teheti a szavazást. A 2014. évi országgyűlési választáson Debrecenben a kijelölt szavazókörben 16 szavazatszámláló bizottsági tag és 4 jegyzőkönyvvezető dolgozott folyamatosan, a szavazás megkezdése előtt a HVI több tagja segített kihelyezni és sorba rendezni a közel százféle szavazólapot. Emellett tizenkét szavazófülke és urna állt a szavazókörben szavazók rendelkezésére.⁶

Változatlan maradt a Ve.-ben, hogy a kijelölt szavazókör az átjelentkezéssel szavazóknál a mozgóurna szavazást a település egészére vonatkozóan végzi el [257. § (3) bek.]. A mozgóurna iránti kérelemben az átjelentkezéssel szavazó választópolgár a település területén levő tartózkodási helyet jelölhet meg, ahová a mozgóurna kivitelét kéri [247. § (3) bek.]. A mozgóurna kivitele különösen az ilyen kijelölt szavazókörökben okozott nehézséget. A helyi körülményekre figyelemmel változó volt, hogy mennyi időt igényelt egy választópolgár mozgóurna szavazása. Így előfordult, hogy egy budapesti országgyűlési egyéni választókerületben óránként csak három választópolgár tudott ily módon szavazni, pedig a mozgóurnát a gyorsaság érdekében taxival vitték ki.⁷

A saját jelöltre szavazás kérdésében az átjelentkezéssel történő szavazás jelentős előrelépést hozott, ugyanis az átjelentkezett választópolgár a lakcíme szerinti országgyűlési egyéni választókerület szavazólapján és az országos listás szavazólapon szavaz. Ez úgy oldható meg, hogy a borítékon, amibe a szavazólapot helyezik, a saját országgyűlési egyéni választókerület megjelölése szerepel [257. § (2) bek.]. Mindez a választópolgár szempontjából mindenképp kedvezőbb – hiszen hosszú évek után megoldódott a probléma –, adminisztratív szempontból viszont csak nagy nehézségek árán valósítható meg. Ugyanis a kijelölt szavazókörben akár százhat féle egyéni választókerületi szavazólapot is kezelhetnek, s emellett nagyszámú szavazó voksolását kell felügyelni. A szavazók számára tekintettel ugyan növelhető a SZSZB létszáma, de arra való tekintettel már nem, hogy hányféle szavazólapot kell kezelniük. Az adminisztráció így is bonyolult maradt. Megtörtént olyan eset, hogy tévesen nem a megfelelő választókerületi szavazólapra adták le az átjelentkezők a szavazatukat, hanem más megyében ugyanolyan számú választókerület szavazólapjára. Itt nyilvánvaló figyelmetlenség jellemezte a bizottságot és a választópolgárt egyaránt, különösen mert ez már csak a lakóhelyen, a számolásnál derült ki.

⁶ Uo.

⁷ AJB-2449/2014.

Felmerül a lehetőség, hogy az olyan nagyvárosokban, ahol több egyéni választókerület van, mint pl. Miskolcon vagy Debrecenben, országgyűlési választókerületenként egy szavazókört jelöljenek ki. Így egyrészt el lehetne kerülni azt, hogy a választópolgárok hosszú ideig várákozzanak, másrészt pedig biztosítaná a választási szervek tehermentesítését is.⁸

E kijelölt bizottságot azonban a szavazatok megszámlálásától helyesen mentesíti a törvény. A szavazatot ugyanis továbbítani kell, amelynek módjával egy bonyolult eljárást szab. Az SZSZB ugyanis az átjelentkezéssel szavazó borítékját nem bontja fel, hanem külön szállítóborítékba zárva eljuttatja a HVI-hez. A szállítóborítékon feltüntetik a benne lévő borítékok számát. A HVI a szállítóborítékot a szavazást követő napon az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodának (a továbbiakban: OEVI) adja át [282. § (1)–(2) bek.], az pedig a szavazást követő napon az NVI-hez szállítja [283. § (2) bek.]. A NVI ezeket országgyűlési egyéni választókerületenként (a továbbiakban: OEVK) szétválogatja, és zárt csomagba helyezi, amelyen szintén fel kell tüntetni az abban elhelyezett borítékok számát. Ezt külön jegyzőkönyvben is rögzíti, amit a csomagba helyez. Természetesen ehhez társulnak a külképviseleteken leadott szavazatok is. Az NVI a csomagot lezárja, az elnök aláírja és lebélyegzi, és az OEVI vezetőjének vagy általa megbízott tagjának adja át (287. §). Ezen eljárás bevezetése nyomán jelentősen megnövekedtek az NVI adminisztratív feladatai.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (a továbbiakban: OEVB) a szavazás előtti nyolcadik napig kijelöli többek között az átjelentkezéssel szavazók szavazatainak megszámlálására az OEVK-székhely településén működő egyik SZSZB-t. Ez azonban nem lehet az a kijelölt szavazókör, ahol az átjelentkezők, illetve a településszintű lakcímmel szavazók szavaztak. Ez mindenképp jó megoldás, mert ez a szavazókör e nélkül is eléggé le van terhelve. Ez a SZSZB a szavazás zárásakor lezárja az urnát úgy, hogy abba már ne lehessen szavazólapot elhelyezni, vagy abból szavazólapot eltávolítani. Ezt az urnát a SZSZB az OEVI vezetőjének adja át, aki gondoskodik annak biztonságos őrzéséről. Az OEVI vezetője legkésőbb a magyarországi szavazást követő hatodik napon adja át a szavazatszámlálásra kijelölt SZSZB elnökének az urnát, illetve az NVI által elküldött csomagot. E bizottság a csomagokban lévő borítékokat azok felbontása nélkül összekeveri a többi szavazókörben leadott szavazat borítékjaival, és a számlálást elvégzi [292. § (1)–(4) bek.].

A fentiekből láthatjuk, hogy az eljárás a többféle szavazólap kezelése és a szavazatok továbbítása miatt rendkívül bonyolult lett, ugyanakkor a kijelölt szavazókör munkája a nagyobb létszám miatt könnyebbé vált. Ennek következtében viszont már nemcsak a külföldi szavazás, hanem a belföldön távollévő választó szavazása is késleltetheti a végeredmény megállapítását,

⁸ Uo.

mégpedig hat nappal. A változtatások viszont a választók számára mindenképp előnyösek, hiszen kevesebb utánajárással szavazhat a saját lakóhelye szerinti jelöltre.

2. A külképviseleti szavazás

2.1. A külföldön való szavazás indoka, története

A szavazás napján külföldön tartózkodók vagy élők a modern államokban többféle módon adhatják le szavazatukat. Ezek közül a magyar jogalkotó a külföldön tartózkodók számára a külképviseleti szavazást, a külföldön élők esetében a levél útján való szavazást választotta.

A külföldön élők, tartózkodók szavazati jogának biztosítását a választójog általánosságának alapelveivel indokolhatjuk, ami nemzetközi egyezményeken (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) alapul. Az anyaországukon kívül tartózkodók külföldről történő szavazása növeli a részvételt, és erősítheti a hatalom támogatottságát.

A külföldi szavazást először 1862-ben az Amerikai Egyesült Államokban, Wisconsin államban alkalmazták. Azok a katonák élhettek vele, akik a polgárháború idején az unió hadseregében harcoltak. Új-Zéland a tengerészek miatt 1890-ben, 1902-ben pedig Ausztrália is bevezette. A II. világháború idején katonai szolgálatot teljesítők is szavazhattak külföldön, pl. Kanada az 1945. évi általános választáson a hadifoglyok közeli hozzátartozói számára vezette be a meghatalmazotti szavazást.⁹

A korábbi magyar választójogi törvények nem ismerték a külföldi szavazást. A probléma először 1990-ben közvetlenül az első szabad választások előtt vetődött fel. Az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított szövege kimondta, hogy *minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen*. Tehát a választójog gyakorlásához nem volt szükséges a szavazás napján az ország területén tartózkodni. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény eredeti szövegének 2. §-ának (4) bekezdése szerint viszont *„a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik”*. Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést 3/1990. (III. 4.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította, mert sértette azon belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok jogait, akik a szavazás napján külföldön tartózkodtak. Az átmeneti külföldi tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának. Mivel az 1990. évi választások már közel voltak, az alkotmány-

⁹ *External Voting. A Preview of the Forthcoming International IDEA Handbook on External Voting*, IDEA, Stockholm, 2006, 5.

ellenességet az Országgyűlés sajátosan, az Alkotmány módosításával „oldotta fel”.¹⁰ Előírta, hogy a választójog gyakorlásához a szavazás napján az ország területén kell tartózkodni: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”* A külföldön szavazás elleni indok az volt, hogy Magyarország ehhez sem az anyagi, sem a technikai feltételeket nem tudta biztosítani.

A probléma csak az EU-csatlakozás küszöbén vetődött fel ismét. Az Alkotmányt módosító 2002. évi LXI. törvény változtatott a választójog alkotmányos szabályain. Az országgyűlési és az európai választások esetében eltörölte azt a feltételt, hogy a választás napján az ország területén kelljen tartózkodni: *„A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”* [Alkotmány 70. § (1) bek.] *„A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen.”* [Alkotmány 70. § (4) bek.] Az Országgyűlés a külképviseleti szavazást – mivel sürgetett az idő – először csak a 2004. évi európai parlamenti választásokra biztosította a régi Ve. 2003. évi CXIII. törvénnyel történt való módosításával.

A kormány az európai parlamenti választások sürgető közelsége miatt 2003 decemberében nyújtotta be a T/6766. számú törvényjavaslatát, amelyet az Országgyűlés a 2003. évi CXIII. törvénnyel elfogadott (egyben módosítva a régi Ve.-t), s így az EP-választásokon lehetővé téve a külképviseleti szavazást. A pártoknak minden külképviseletre szavazatszámoló bizottsági tagot kellett delegálni az állam költségén. A 2004. évi európai parlamenti választások küszöbén ez ellen erős kampányt indított a sajtó. Talán ennek is köszönhetően ezt a változatot az utolsó pillanatban „lefűjták”, helyette pedig új, csak egy választásra alkalmazandó szabályokat léptettek hatályba.¹¹ E változatban a külképviseleteken már nem működtek szavazatszámoló bizottságok, feladataikat a külképviseleti választási iroda (a továbbiakban: KüVI) látta el. A szavazatokat a KüVI diplomáciai postával továbbította Magyarországra, ahol azokat megszámlálták.

Azonban az eredeti szabályok sem állták ki az alkotmányosság próbáját. A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív

¹⁰ 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

¹¹ 2004. évi XLIII. törvény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról

választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák. Tehát hiányoztak a külképviseleti szavazáson a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezések. A külképviseleti szavazás során általában kisszámú – nem tekinthető kivételes helyzetnek az sem, hogy csak egyetlen – szavazó adja le a szavazatát. Ezért a szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényelt.

Mindezek miatt a jogalkotó a 2004. évi XCII. törvénnyel ismét módosította a régi Ve.-t beiktatva a *külföldön történő szavazás átmeneti szabályairól* szóló fejezetet, melyet csak ideiglenesen, 2006. március 31-ig léptették hatályba, s csak az országos népszavazásra és az időközi országgyűlési választásokra volt alkalmazandó. A módosítás nem hozott létre szavazatszámlláló bizottságot, csupán külképviseleti választási irodát. Bevezette viszont a megfigyelők intézményét, akiket a pártok delegáltak, és nem államköltségen látták el a feladatukat. Az urnákat felbontatlanul továbbították az Országos Választási Irodához. Időközi országgyűlési választás esetén az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság által kijelölt bizottság elnökének kellett átadni a szavazatokat, ahol a SZSZB összekeverte azokat a szavazóköri leadott szavazatokkal. Országos népszavazás esetén a szavazatok megszámlálását az OVB tagjai végezték.

Végül a kormánypártok és az ellenzék tárgyalásainak eredményeképpen az Országgyűlés a 2005. évi LXXXI. törvénnyel módosította a régi Ve.-t, és ezzel a korábbi ideiglenes szabályokat általánosította. Az országgyűlési választások vonatkozásában azonban ekkor is alkotmányossági aggályok vetődtek fel. Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozat szerint ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt fenn, mivel nem volt biztosítva azok választójoga, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján viszont külföldön tartózkodnak. A mulasztást az Országgyűlésnek 2008. december 31-ig kellett volna pótolnia.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) abban hozott változást, hogy a választójoghoz már nem írja elő feltételként az ország területén való lakóhelyet, hanem ezt a sarkalatos törvényre bízta [XXIII. cikk (1), (4) bek.]. A Vjt. ezt nem korlátozta, és bevezette a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár kategóriáját. A külképviseleti szavazást pedig továbbra is biztosítja a külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkező szavazóknak.

2.2. A külföldön szavazás és jogosultjai

Európában az államok többsége ismeri a külföldön szavazás intézményét, amelyeket így több csoportba sorolhatunk:¹²

- Az első csoportba azok tartoznak, ahol minden külföldön tartózkodó állampolgár függetlenül attól, hogy haza kíván-e térni, és mennyi időt töltött már külföldön, részt vehet a hazai választásokon. Fehéroroszország, Bosznia és Hercegovina, Észtország, Norvégia, Lengyelország, Dél-afrikai Köztársaság, Svédország és az USA tartoznak ide.¹³
- A második csoportba tartozó államokban egy bizonyos külföldön töltött időszak után állampolgárunk elveszti választójogosultságát. Ilyen Új-Zéland (három év az állampolgároknak, tizenkét hónap az állandó lakosoknak), az Egyesült Királyság (tizenöt év), Guinea (tizenkilenc év) és Törökország (hat hónap).¹⁴ E korlátozás mellett szóló érv az, hogy az állampolgár minél hosszabb ideig tartózkodik anyaországától távol, annál inkább elveszíti a kötődését.¹⁵
- Több állam csak akkor teszi lehetővé állampolgárainak a választójog gyakorlását, ha meghatározott ideig a területükön éltek, pl. Németországban (ha valaha volt legalább három hónapig bejegyzett németországi állandó lakó- vagy tartózkodási helye).¹⁶
- A következő kategóriába azok az országok tartoznak, akik hazatérési szándékkal külföldön élnek, pl. Ausztrália (regisztrált szavazók, akik külföldön vannak legalább hat éve) és Kanada (akik külföldön vannak legalább öt éve) szabadság, munkavállalás, tanulmányok, személyes körülmények miatt.¹⁷
- A kevésbé korlátozó államok külföldi szavazást biztosítanak a külföldön tartózkodóknak, pl. az állami munkavállalók bizonyos csoportjainak; ide tartoznak a diplomaták, közhivatalnokok, a fegyveres erők tagjai és családjaik.¹⁸ 2012 előtt ide volt sorolható Magyarország is.¹⁹

¹² HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció – A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 23–24.

¹³ GREEN, Phil: *Entitlement to vote = Voting from abroad*, IDEA, Stockholm, 2007, 93.

¹⁴ NAVARRO, Carlos–MORALES, Isabel–GRATSCHEW, Maria: *External voting: a comparative overview = Voting from abroad*, IDEA, Stockholm, 2007, 19–20.

¹⁵ GREEN: *i. m.*, 93–94.

¹⁶ Korábban, ha 25 évnél többet élt olyan külföldi államban, amely nem tagja az Európa anácsnak, akkor elvesztette választójogát.

¹⁷ GREEN: *i. m.*, 93–95.

¹⁸ *Uo.*

¹⁹ HALÁSZ: *i. m.*, 26–27.

- Bizonyos államokban szavazni csak az ország területén lehet, tehát a szavazás napjára haza kell utazni, pl. Izrael, Görögország, Törökország,²⁰ és a 2004 előtti Magyarország.
- A következő kategóriában minden külföldön élő állampolgár jogosult szavazni, de ezt a jogot csak néhány országban tudják gyakorolni. Szenegálban pl. előírták, hogy legalább ötszáz szavazónak kell regisztrálnia egy külföldi állam diplomáciai képviselőjénél, hogy ott lehessen szavazni.

2.3. A külképviseleti szavazás kérelmezése, a külképviseleti névjegyzék

A szavazás napján külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár a külképviseleten szavazhatnak, akiknek pedig nincs magyarországi lakhelye, azok postai úton. A Ve. szerint a külképviseleti névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár nyújthat be [259. § (1) bek.]. Ebből gondolhatnánk azt, hogy a lakóhelytől függetlenül kérheti az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, de a szavazóköri névjegyzékben csak magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgár szerepelhet.

A Ve. szerint a kérelemnek az országgyűlési választásokon is a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazást megelőző nyolcadik napon kell megérkeznie [259. § (2) bek.]. Mivel egyfordulós a választás, így a kérelmezési határidő a korábbtól (huszonhárom nap) kedvezőbb a választópolgár számára, élhet ezzel akkor is, ha csak később derül ki, hogy külföldön fog tartózkodni a szavazás napján.

A kérelem benyújtására is a központi névjegyzékkel kapcsolatos szabályokat kell alkalmazni [110. § (1) bek.]. Tehát személyesen a lakóhely vagy a tartózkodási hely szerinti HVI-nél kell a kérelmet benyújtani. Levélben, ügyfélszolgálaton vagy a választások hivatalos honlapján keresztül a választópolgár a lakóhely szerinti HVI-hez nyújthatja be kérelmét [91. § (1) bek.]. A kérelem benyújtására is a központi névjegyzékkel kapcsolatos szabályokat kell alkalmazni [110. § (1) bek.].

A Ve.-ben a kérelemnek a szokásos adatok (választópolgár neve, születési neve, születési helye, anyja neve, személyi azonosítója) mellett tartalmaznia kell a kérelmező értesítési címét, ha a HVI vezetőjének döntését nem a nyilvántartott értesítési címére vagy a magyarországi lakcímére kéri kézbesíteni, továbbá annak a külképviseletnek a megjelölését, ahol a kérelmező a választójogát gyakorolni kívánja [259. § (3) bek.].

A Ve. tartalmaz minimális rugalmasságot is. Ha a választó a kérelmezési határidő letelte előtt kérte a külképviseleti névjegyzékbe való felvételét, akkor

²⁰ HALÁSZ: *i. m.*, 55–56.

a határidőig módosíthatja a szavazásra megjelölt külképviseletet [261. § (1) bek.]. Ha időközben kiderül, hogy mégsem tartózkodik majd külföldön, akkor kérheti törlését a külképviseleti névjegyzékből, és visszavételét a lakcíme szerinti névjegyzékbe [261. § (2) bek.]. Fontos garanciális rendelkezés, hogy a szavazást megelőző tizenhatodik napot követő lakcímváltozást a külképviseleti névjegyzéken nem kell átvezetni [262. § (2) bek.]. Ez nagyon lényeges garancia, mert így a szavazáshoz közel a vélt erőviszonyok miatt nem lehet számítani a szavazók más választóközre való átcsoportosulására.

A Ve. kissé bizonytalan rendelkezése szerint az NVI a külképviseleti névjegyzék adatait oly módon továbbítja a külképviseletre, hogy annak tartalmát csak a KüVI ismerhesse meg (263. §). Nem részletezi ennek konkrét módját, de kiemeli, hogy elektronikus továbbítás esetén a KüVI a külképviseleti névjegyzéket nyomtatás után hitelesíti. Az adattovábbítás legmegbízhatóbb útja az elektronikus lehet. Egyéb eset akkor jöhet szóba, ha az adott külképviselet elég közel van Magyarországhoz, mint pl. Kassa. Ekkor a szállítás közlekedési eszközzel is megoldható. Feltétlenül figyelni kell azonban arra, hogy a továbbításnál az adatok ne kerüljenek nyilvánosságra.

A névjegyzék adatainak közzétételéről a Ve. eredetileg nem rendelkezett. Azonban az átláthatóság érdekében a Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege szerint az NVI a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel teszi közzé a külképviseleti névjegyzékbe vett, illetve az egyes külképviseleteken szavazóként megjelenő választópolgárok számát [76. § (2) bek. b)–c) pont]. Ezzel – azon túl, hogy a választási eljárás nyilvánosságának elve szempontjából mindenképp fontos – átláthatóvá válik, mennyien kívánnak szavazni az egyes külképviseleteken, és ott fel is tudnak rá készülni.

2.4. A szavazást ellenőrző személyzet

Fontos kérdés lehet, hogy a fogadó állam hogyan viszonyul a külföldi szavazáshoz. A régi Ve. és a Ve. szerint is a külképviseleti szavazást akkor lehet lebonyolítani, ha a fogadó állam azt nem ellenzi [régi Ve. 71/A. § (1) bek., Ve. 269. § (1) bek.].

Felvetődhet a kérdés, hogy kik működjenek közre a külképviseleteken a szavazás lebonyolításában. Dániában a belügyminiszter által kijelölt külképviseleti szavazatszedők látják el e feladatot [dán választási törvény 57. § (2) bek.]. Az észt választási törvény szerint a szavazást a külképviselet vezetője (a tiszteletbeli konzul) vagy az általa kijelölt tisztségviselő bonyolítja le [észt választási törvény 49. § (2)–(3) bek.]. A belga törvény szerint a diplomáciai hivatalban vagy a hivatalos konzulátuson a csoportvezető vagy egy kijelölt személy tölti be az elnök szerepét. Az ülnököket és a helyettes ülnököket az elnök jelöli ki a választások előtt legalább tizenkét nappal a konzulátus tagjai vagy az ott feliratkozott azon belga választók közül, akik 30. életévüket betöltötték, és tudnak írni és olvasni (belga választási törvény 180^{quinquies} cikk 3. §).

Litvániaiában a SZSZB-ket a diplomáciai képviselet vagy a konzulátus vezetője alakítja meg a képviselet vagy konzulátus alkalmazottai vagy a Litván Köztársaság ott élő állampolgárai közül. A bizottság elnökből és legalább két tagból áll (litván választási törvény 68. cikk 2. pont).

Tehát láthatjuk, hogy a legtöbb államban a képviselet alkalmazottai, illetve az amúgy is külföldön levő állampolgárok ellenőrzik a szavazást. Nagyon ritka, hogy ezért bárkinek az anyaországból oda kellene utaznia.

A régi Ve. szabályai szerint viszont a külképviseleteken nem volt szavazatszámoló bizottság, ennek feladatait a KüVI látta el. A Ve. azonban a megfigyelő intézményével biztosítani akarta, hogy a pártok a külképviseleteken is figyelemmel kísérhessék a szavazást. Ezzel próbálta ellensúlyozni a külképviseleti szavazással szemben gyakran felvetődő kétséget,²¹ miszerint az ott dolgozó köztisztviselők kiválasztására mindenképp nagyobb az aktuális kormányzat befolyása.

A Ve.-ben jelentős változás, hogy külképviseletenként és jelölő szervezetenként (független jelöltenként) legfeljebb két megfigyelő bízható meg [5. § (1) bek.]. A két megfigyelő előírása azonban jelentős aránytalanságot okozhat. Az erősebb, nagyobb anyagi forrással rendelkező jelölő szervezetek adott esetben gond nélkül állíthatnak két megfigyelőt is, míg a kevésbé tehetőseknél néha még egy megbízása is gondot okozhat. Kérdés tehát, hogy a törvény egyenlően biztosítja-e minden párt részére e lehetőséget. Hiszen a kevesebb állami támogatást kapó kis pártoknak valószínűsíthetően nincs fedezetük arra, hogy a külképviseletekre megfigyelőt küldjenek. Talán ezzel is magyarázható a választásokon résztvevő megfigyelők alacsony száma.²²

Lényeges, hogy a megfigyelő megbízásával és tevékenységével kapcsolatos költségek a delegáló szervet terhelik [rég. Ve. 7/A. § (5) bek., Ve. 5. § (5) bek.]. E megoldás az állami költségvetés szempontjából mindenképpen kedvező. A megfigyelőnek a bizottsági taghoz képest ugyanakkor kevesebb joga van. Megfigyelő csak választójoggal rendelkező személy lehet, akit az NVB külképviseleti megfigyelőként nyilvántartásba is vesz, nevét, személyi azonosítóját, ennek hiányában magyar állampolgárságát igazoló okirata típusát és számát megküldi a KüVI vezetőjének [Ve. 5.§ (3) bek.].

²¹ TÓTH Károly: *Az európai parlamenti képviselők választásának egy lehetséges modellje = Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*, szerk. BRAGYÓVA András, Bíbor, Miskolc, 2003, 468.

²² A 2006. évi országgyűlési választásokon és a 2008. évi országos népszavazásra csak a Fidesz–MPSZ delegált megfigyelőket, a többi párt nem. A 2009. évi európai parlamenti választások során a Fidesz–MPSZ (5 fő) és a JOBBIK (4 fő); a 2010. évi országgyűlési választásokon a Fidesz–KDNP (21 fő) és a JOBBIK (28 fő) állított külképviseleti megfigyelőt. A 2014. évi országgyűlési választásokon a Jólét és Szabadság (3 fő), a JOBBIK (33 fő), az MSZP–Együtt–PM–DK–MLP (22 fő), a Fidesz–KDNP (33 fő), a 2014. évi európai parlamenti választásokon a JOBBIK (26 fő), az MSZP (2 fő), a Fidesz–KDNP (16 fő), illetve az Együtt–PM (1 fő) állított külképviseleti megfigyelőt.

A megfigyelő figyelemmel kíséri a KüVI munkáját, a szavazás menetét, a jegyzőkönyvben rögzítheti észrevételeit, kifogást nyújthat be, mint bármely más állampolgár. Fontos korlátozás azonban a SZSZB tagok jogköréhez képest, hogy a szavazást, illetve a KüVI munkáját tevőlegesen vagy ráutaló magatartással nem befolyásolhatja, nem zavarhatja [régi Ve. 7/A. § (4) bek. d) pont, Ve. 5. § (4) bek.]. A megfigyelők a hivatalos kitűzőn kívül egyéb megjelölést (pl. a képviselt pártra vonatkozó jelzés) nem viselhetnek.²³

2.5. A külföldön történő szavazás eljárása

A külföldön történő szavazás lebonyolítására általában három megoldás van.

- Az államok egy része nem hoz létre külön választókerületet a külföldről szavazó állampolgárok számára, hanem az ott leadott szavazatokat a hazai szavazatokkal együtt számolják meg, és ez alapján osztják el a mandátumokat. Felvetődik a kérdés, hogy melyik hazai választókerületben kell figyelembe venni a szavazatokat. Ez a hazájukban lakcímmel rendelkezőknél nem probléma, a „kivándorlóknál” viszont igen. Ekkor általában korábbi lakó- vagy születési helyét, ha pedig az állampolgár sosem élt az anyaállam területén, akkor felmenői születési helyét vehetik figyelembe. Ezt a megoldást alkalmazzák pl. Csehországban és Szlovéniában.²⁴
- A másik csoportba azon országok tartoznak, amelyek kijelölik valamilyik (többnyire fővárosi) választókerületet, amelynek szavazataival együtt számolják meg a külhoni szavazatokat is. A lengyel gyakorlat szerint a külföldi választókerületek Varsó városközpontja választókerületi bizottságának megfelelő részét alkotják (lengyel választási törvény 31. cikk 3. pont). Ehhez hasonlóan Lettországon a külföldi választók Riga választókerületének szavazói közé számítanak [lett választási törvény 8. cikk (1) bek.].
- Tizenegy állam – ebből Európában négy (Horvátország, Franciaország, Olaszország, Portugália), Afrikában négy (Algéria, Angola, Zöld-foki Köztársaság és Mozambik) és Amerikában három (Kolumbia, Ecuador és Panama) – külföldön élő állampolgárai saját képviselőket választanak a nemzeti törvényhozásba.²⁵ A külföldön élő szavazóknak mindig meghatározott számú mandátum van biztosítva (Franciaország: 22 képviselő, 12 szenátor; Románia 2008-tól 4 képviselői és 2 szenátori hely), de

²³ *Segédlet a külképviseleti választási irodák részére a 2006. évi országgyűlési képviselők választásán*, összeállította: BERTA Zsolt, Választási füzetek 136, BM–Országos Választási Iroda, Budapest, 2006, 17.

²⁴ HALÁSZ: *i. m.*, 24–26.

²⁵ NAVARRO, MORALES, GRATSCHER: *i. m.*, 28.

lehet olyan megoldás is, hogy a külhoni szavazókra jutó mandátumok száma a választási részvétel arányaitól függ (Horvátország).²⁶

A régi Ve.-ben az országgyűlési választás első fordulójában a külképviseleti szavazás a magyarországi szavazást megelőző hetedik, Amerikában a nyolcadik napon volt. A korai szavazási időpont bevezetése nem ritka. Norvégiában a választást szeptemberben, a király által kijelölt egyik hétfőn kell megtartani. A külföldön tartózkodó norvég választópolgárok július elseje és a választást megelőző péntek között adhatják le szavazataikat Norvégia külképviseletein [norvég választási törvény 8–1. § (1)–(2) bek.; 9–1. § (1) bek.; 9–2. § (1) bek.]. Dániában a külföldön tartózkodó előzetesen leadhatja szavazatát a dán diplomáciai és konzuli képviseleteken. Erre nézve egyetlen megkötés van csak: ha az előzetes szavazatot több mint három hónappal a szavazás napja előtt adják le, akkor azt nem lehet figyelembe venni [a Folketing választásáról szóló 1987. május 13-i 271. számú törvény 57. § (2)–(3) bek.]. Finnországban az előzetes szavazás tizenegy nappal a szavazás napja előtt (szerdán) kezdődik, és nyolc nappal a szavazás napja előtt (szombaton) zárul (finn választási törvény 714/1998, 47. §).

Véleményünk szerint nem túl szerencsés, ha már nagyon korán, pl. két hónappal a választás napja előtt lehet szavazni, pl. Norvégia. Ez ugyanis a kampányt teszi kérdésessé, illetve miatta a jelöltállítást is túl korán kellene lezárni. Emellett lehetnek olyan tényezők is, amelyek hatására később a választó meggondolná magát. Az ideiglenesen külföldön tartózkodók esetében pedig nem biztos, hogy a szavazás előtt két hónappal már tudja a választó, hogy a szavazás napján külföldön lesz-e, bár a norvég megoldás elég rugalmas. A külképviseleten ebben a kéthónapos időszakban viszont megfelelő számú dolgozónak kell rendelkezésre állnia függetlenül attól, hogy jön-e egy adott napon szavazni valaki vagy sem. Ennél rövidebb időnek elegendőnek kell lennie arra, hogy minden külföldön élő le tudja adni szavazatát.

Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozat szerint alkotmányellenes helyzet keletkezett, mivel az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. A választójog általánossága tehát sérült. Az ilyen választópolgárok nem tudtak igénybe venni olyan alternatív jogintézményt sem, amely lehetővé tette volna számukra a választójog gyakorlását.

A Vjt. sajátosan, de megoldotta a szavazás időpontjára vonatkozó alkotmányos problémát, mivel az országgyűlési választásokat egyfordulóssá tette (11. §). Így külképviseleti szavazást már a hazai szavazás napján (Amerikában azt megelőző nap) is lehet tartani.

²⁶ HALÁSZ: i. m., 56–57.

A Ve. a korábbi, második fordulós szabályokat alkalmazza: a külképviseleten a magyarországi szavazás napján 6 és 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen pedig a szavazást megelőző napon [269. § (1)–(2) bek.]. E szabály nem eredményezheti azt, hogy a választópolgárt választójogától megfosszák. Tehát azt sem, hogy a szavazás időpontjában olyan helyen tartózkodjon, ahol nincs módja szavazásra. Tegyük fel, hogy pl. a londoni külképviseleten minden választókerületből vannak szavazók. Így a londoni KüVI-nek az országgyűlési választásokon az új választási rendszer szerint százhat egyéni és egy országos listás szavazólapot kell kinyomtatni. Természetesen azt is nyilván kell tartania, hogy melyikből mennyit. Ez nagymértékben megnövelheti adminisztratív terheit.

A Ve. a korábbi szabályokhoz képest pontosítva előírja, hogy a külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár a külképviseleten, vagy ha a külképviselet épülete nem alkalmas a szavazás lebonyolítására, a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben szavazhat. A szavazás céljára szükség esetén több helyiséget kell biztosítani. Továbbá szükséges annyi szavazófülkét kialakítani és urnát felállítani, amennyi a külképviseleti névjegyzékben szereplő választópolgárok folyamatos szavazását lehetővé teszi [269. § (4) bek.].

Fontos garanciális szabály, hogy a szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a külképviseleti választási iroda tagja, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a külképviseleti és a nemzetközi megfigyelő tartózkodhat a szavazóhelyiségben [269. § (5) bek.].

A magyar választónak a külképviseleten igazolnia kell személyazonosságát, amelynek alapján a KüVI megállapítja, hogy szerepel-e a külképviseleti névjegyzékben. Vissza kell utasítani azt, aki személyazonosságát nem tudja igazolni vagy nem szerepel a külképviseleti névjegyzékben [régi Ve. 71/B. § (1) bek., Ve. 270. §].

A régi Ve. ismerte az ún. szavazásról szóló nyilatkozatot. Amikor a szavazólapot és a borítékot átadták a választópolgárnak, a választási iroda tagja töltötte ki ezt a nyilatkozatot a választópolgár adatai alapján. A nyilatkozatot a választópolgár aláírta, és a választási iroda tagja hitelesítette [71/B. § (2) bek.]. Ezzel a megoldással postai szavazás esetén is találkozhatunk, ott arra szolgál, hogy tanúval vagy anélkül igazolja a választópolgár, hogy a szavazatot ő maga adta le. A külképviseleti szavazásnál viszont teljesen felesleges, hiszen a szavazás ellenőrzött körülmények között történik. Ennek fényében a Ve. már nem követeli meg a nyilatkozatot.

A választópolgár a lakcíme szerinti OEVK szavazólapján és az országos listás szavazólapon szavaz. A szavazólapok elhelyezésére szolgáló borítékon az OEVK megjelölése szerepel. A választópolgár a szavazólapokat a borítékba helyezi, és a borítékot lezárja [271. § (1)–(2) bek.]. A KüVI a külképviseleten leadott szavazatokat urnában szállítja a NVI-hez (284. §). Ezzel a választópolgár terhet megkönnyíti, és a kétborítékos adminisztrációt egyszerűsíti.

2.6. A szavazólapok továbbítása, ellenőrzése, összesítése

A KüVI nem számlál szavazatokat. Eredetileg megszámlolta volna, azonban a 32/2004. (IX. 14.) AB határozat szerint az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett, mivel a törvényhozó a választási eljárásról szóló törvényben nem alkotta meg a külképviseleti szavazáson a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezéseket. Az indítvány szerint, ha csak egy választópolgár kéri felvételét a külképviselet névjegyzékébe – figyelembe véve a szavazatszámláló bizottság tagjait is – legfeljebb öt választópolgár fog szavazni a külképviseleten, azaz 20%-os valószínűséggel kiszámítható az, hogy egy választópolgár milyen szavazatot adott le.

A Ve.-ben a továbbítás a régi Ve. szerinti második fordulós rendelkezésnek felel meg. Tehát a szavazást követő negyedik nap 24 óráig kell a KüVI-nek a külképviseleten leadott szavazatokat tartalmazó lezárt urnát a NVI-hez továbbítani (284. §). Az NVI valamennyi urna beérkezését követően, de legkésőbb a magyarországi szavazást követő ötödik napon felbontja azokat [285. § (1) bek.].

Az NVI a külképviseletekről érkezett urnákban található lezárt borítékokat, valamint az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok szavazatait tartalmazó lezárt borítékokat országgyűlési egyéni választókerületenként szétválogatja, és zárt csomagba helyezi, amelyen feltünteti a benne elhelyezett borítékok számát. Az NVI mindezt külön jegyzőkönyvben rögzíti, amelynek egy példányát szintén a csomagba helyezi. A lezárt csomagot az NVI elnöke aláírásával és bélyegzőlenyomattal hitelesíti. Az NVI a csomagot az OEVI vezetőjének vagy az általa megbízott tagjának adja át [287. § (1)-(2) bek.]. Tehát az új szabályok összekapcsolják a szavazatok válogatását az átjelentkezéssel szavazás, a külképviseleti szavazás és a levélben szavazás esetén. Ezért végzi e feladatot az NVI.

A Ve.-ben a beérkezett szavazási irat érvénytelenségi okai a korábbiakhoz²⁷ képest egyszerűbbek. Eszerint az urnában lévő szavazatokat az eredmény megállapításánál nem lehet figyelembe venni, ha az urna határidőn túl érkezik az NVI-hoz, vagy nincs lezárva oly módon, hogy abba szavazólapot már ne lehessen elhelyezni vagy abból eltávolítani, vagy az urnában nem található az ellenőrző lap. Ezen esetekben az urnát – tartalmával együtt – a szavazást követő kilencvenedik nap utáni első munkanapon meg kell semmisíteni. Arról, hogy az urna nincs megfelelően lezárva, az NVB dönt [285. § (2) bek.]. Ha a külképviseletről érkezett urnában lezáratlan vagy olyan boríték van, amely az egyéni választókerület megjelölését nem tartalmazza, az le nem adott szavazatnak számít, és külön kell csomagolni (286. §).

²⁷ Lásd a régi Ve. 73/A. § (2) bek.

Az OEVB a szavazást megelőző nyolcadik napig kijelöli – többek között – a külképviseleteken leadott szavazatok megszámlálására illetékes SZSZB-t, amely az OEVK székhelytelepülésén működik. Ez nem lehet az a szavazókör, ahol a településszintű lakcímmel rendelkezők, illetve az átjelentkezéssel választók szavaznak [Ve. 292. § (1) bek.]. A régi Ve.-hez képest ez mindenképp előremutató rendelkezés, hiszen enyhít az egyes kijelölt szavazókörök leterheltségén. A választás végeztével ez a szavazatszámoló bizottság is lezárja az urnát úgy, hogy abba már ne lehessen szavazólapot elhelyezni vagy abból eltávolítani. Az urnát a szavazatszámoló bizottság az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetőjének adja át, aki gondoskodik annak biztonságos őrzéséről [292. § (2) bek.]. Az OEVK-ban az erre kijelölt szavazókör SZSZB-jének a szavazást követő hatodik napon adják át az urnát és – többek között – a külképviseletről érkezett szavazatokat tartalmazó csomagot [292. § (3) bek.]. A választást követő hatodik napon ismét össze kell ülnie a kijelölt bizottságnak, és meg kell számlálni együtt a helyben leadott és a külképviseleti szavazatokat.

Az őrzésnek addig biztonságos körülmények között kell megtörténnie. A már nem hatályos *15/2006. (IV. 23.) OVB állásfoglalás* szerint a szavazás titkosságának alapelve miatt a külképviseleti szavazatok megszámlálására kijelölt szavazókörben a második fordulóban csak az az eljárás tekinthető törvényesnek, amelynek során a szavazatszámoló bizottság a szavazás lezárását követően az urnákat nem bontja fel, hanem annak nyílását lezárja. Az urnákban lévő szavazatok megszámlálására csak azt követően kerülhet sor, hogy a külképviseleteken leadott szavazólapokat tartalmazó borítékokat a szavazatszámoló bizottság összekeverte a szavazókörben leadott szavazatokat tartalmazó borítékokkal.

Tehát a csomagban lévő borítékokat a Ve. szerint összekeverik a szavazókörben leadott szavazatok borítékjaival. Ezután a kijelölt bizottság megszámlolja a szavazatokat [292. § (4) bek.]. Az OEVB ezek alapján legkésőbb a szavazást követő hatodik napon megállapítja az egyéni választókerület választási eredményét [294. § (2) bek.].

Ha a szavazatszámoló bizottság megszámlálja a szavazatokat, akkor ki is lehet hirdetni a végeredményt.

Összességében tehát a külképviseleti szavazás során a választópolgárnak a kérelmezés jelentős terhet jelenthet, de ez az eljárás szükséges velejárója. E teher akkor aránytalan, ha a külképviselet nagyon távol helyezkedik el a választó tartózkodási helyétől, vagy ha azon a külképviseleten, ahol többen vették magukat névjegyzékbe, több időt vesz igénybe a sorban állás és a várakozás. A szükséges a garanciális elemek miatt a szavazás folyamata is bonyolult. A Ve. azonban valamelyest egyszerűsítette a kérelmezést és a szavazás folyamatát, ennek köszönhetően már nem két, hanem csak egy boríték szükséges, illetve a szavazásról szóló nyilatkozatot sem kell már kitölteni. A választás tisztasága feltétlenül érvényesül, többek között annak biztosításával, hogy

csak a jogosult választó adhatja le szavazatát. A Ve. szerint is biztosítva van a titkosság a borítékban lezárt szavazólapok és az urna továbbításánál, illetve a szavazatok OEVK-k szerinti kiválogatásánál és a megszámolásnál is. A legtöbb távollévő szavazó így gyakorolhatja választójogát. A Ve. ebben kedvezőbb elődjénél, mivel a kérelmezésre a szavazást megelőző nyolcadik napig ad határidőt. A választás folyamatát a szavazatok hazaérkezéséig eltelt idő azonban továbbra is elhúzza. Mindemellett lassíthatja az eredmény megállapítását a jogorvoslatok érvényesítése is. A szabályozás a helyi választási szervek adminisztrációját csupán kis mértékben növeli, nem úgy az NVI-ét, mivel annak kell külképviseleti bontásban elkészítenie a névjegyzéket. A helyi választási szervekre a kijelölt szavazókörök urnájának őrzése további feladatokat ró, illetve többletterhet hárít a kijelölt szavazókör személyzetére.

3. A (postai) levél útján történő szavazás

A (postai) levél útján történő szavazás alkalmazásának kérdése már többször felvetődött a rendszerváltás utáni Magyarországon. Először a választási eljárási törvény előkészítő munkálatai során (1995–96) készült egy szövegjavaslat (a továbbiakban: 1995. évi tervezet).²⁸ Azután a Választási Rendszer Reformját Előkészítő Eseti Bizottság (1999–2001) ülésein, majd az európai parlamenti választások magyar szabályairól szóló egyeztetéseken (2002–2003) is foglalkoztak a kérdéssel. 2003-ban egy törvényjavaslat-tervezet (a továbbiakban: 2003. évi tervezet) készült,²⁹ illetve 2004-ben a külföldön szavazásról szóló egyeztetéseken törvénymódosító-javaslatot (T/9843/7 számú módosító javaslat, a továbbiakban: 2004. évi javaslat)³⁰ nyújtottak be. Törvény nem lett belőlük, mivel a pártok között e kérdésekben nem született megegyezés, illetve a 2004. évi javaslatot az Országgyűlés nem fogadta el.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény minden magyar állampolgárnak biztosítja a választójogot [XXIII. cikk (1) bek.], amihez nem feltétel a magyarországi lakóhely. Tehát a külföldön élő magyar állampolgár is szavazhat. A 2013-ban elfogadott Ve. Magyarországon először vezette be a levélben történő szavazást. A Ve. módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény, ami 2013. június 21-én lépett hatályba, jelentősen változtatott ezeken a szabályo-

²⁸ SZILÁGYINÉ FARKAS Zsuzsanna, TÓTH Zoltán: *Gondolatok és szövegjavaslatok a választási eljárás általános szabályairól szóló törvény szakmai előkészítéséhez = Választási kódex – A választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia (1995. június 22.), szerk. SZILÁGYINÉ FARKAS Zsuzsanna, BM-OVI, 1995 (Választási füzetek, 28), 53–91.*

²⁹ Az Európai Parlament magyar képviselőinek választásáról és jogállásáról, és az ezzel összefüggő egyes jogszabályok módosításáról szóló 2003. áprilisi törvényjavaslat-tervezet.

³⁰ T/9843/7 számú módosító javaslat a T/9843 számon benyújtott törvényjavaslatához. Herényi Károly (MDF), 2004. május 20. Az indítványt 2004. június. 21-én 201 igen és 150 nem szavazat mellett elvetették.

kon. Emellett még kisebb módosítást is végrehajtott a 2013. évi CCVII. törvény, ami 2013. december 11-én lépett hatályba. E szabályokat először a 2014. április 6-i országgyűlési választásokon alkalmazták.

3.1. Ki szavazhat levélben?

A levélben szavazók körét befolyásolja, hogy az kérelemre történik vagy általánosan alkalmazzák. Az előbbi esetben kérdés, hogy bárki kérheti-e vagy csak a választók meghatározott köre.

Az Egyesült Királyságban a postai szavazást 1918-ban vezették be a testi fogyatékosoknak és azoknak a hazájuktól távollevőknek, akiknek a szavazáshoz tengeri vagy légi utat kellene megtenniük. Így akik az első világháborúból nem tértek időben vissza, az 1918. évi általános választásokon levélben szavazhattak,³¹ ahogy 1945-ben a katonai szolgálatukat teljesítők. 2000-ig csak azok kérhették a postai szavazást, akiktől nem volt elvárható, hogy személyesen szavazzanak;³² így például a foglalkozásuk jellege miatt (diplomáták); gyengén látás vagy egyéb testi fogyatékoság miatt; a szabadságukat töltők és a betegek. A 2000. évi népképviselési törvény hatályba lépésétől az Egyesült Királyság minden részén – kivéve Észak-Írországot – kérelemre bárki, és minden külföldön élő regisztrált választó is szavazhat levélben.³³

Az USA-ban a legnagyobb múlttal e téren Oregon állam rendelkezik, itt először az 1981-es helyi választáson szavaztak kísérleti jelleggel levélben. 1993-ban pedig először alkalmazták e módszert az általános választásokon.³⁴ 1998 óta Oregonban általános a postai szavazás.³⁵

Ausztráliában a névjegyzékbe vett választók alanyi jogon kérhetik a postai szavazást [ausztrál választási törvény 183. cikk (1)–(2) bek.]. Svédországban a választási törvény szerint azok a szavazók, akik külföldön vagy külföldi vizeken közlekedő hajó fedélzetén tartózkodnak, levél útján szavazhatnak (2005. évi 837. törvény 11. §). Ez a külképviseleti szavazást egészíti ki, hiszen a külföldön élőknek és más személyeknek lehetővé teszi a külföldről való szavazást. E rendelkezés érvénye a szavazók elég kis csoportjára (mintegy százhusz-

³¹ *Absent voting review – A review of postal and proxy voting in Great Britain*, Consultation paper, 2002 october.

www.electoralcommission.gov.uk/files/dms/Absentvotingreview_cons_6628_6207_E_N_S_W.pdf 2005. augusztus 24., 11–12.

³² *Elections in the 21st Century: from paper ballot to e-voting*, The Independent Commission on Alternative Voting, Methods, é.n., 19.

³³ *Absent voting review*, 11–12.

³⁴ *Elections in the 21st Century...*, 26.

³⁵ BERINSKY, Adam J.–BURNS, Nancy–TRAUGOTT, Michael W.: *Who votes by mail?* www.personal.ceu.hu/departs/personal/Zsolt_Enyedi/szakosztaly.html 2005. április 15., 179–180.

ezer állampolgár) korlátozódik, és nem vonatkozik azokra, akik a szabadságukat töltik.³⁶

Ausztriában a szövetségi Alkotmány a Nemzeti Tanács választásán lehetővé teszi a postai szavazást azoknak, akik a helyi választási hatóság előtt a választás napján feltehetően nem képesek leadni a szavazatukat.³⁷ Az Alkotmány példálózva felsorol néhány indokot: a választó távol van vagy beteg, külföldön él vagy tartózkodik.³⁸ Postai úton az országon belül és külföldről is szavazhatnak, de a konzulátuson vagy a nagykövetségen is leadható a szavazat.³⁹

Az 1995. évi magyar tervezet a postai szavazást a mozgásában gátolt vagy a lakóhelyüktől távol tartózkodó választópolgároknak engedte volna meg.⁴⁰ Tehát az első eset a mai mozgóurnás, a második pedig az igazolással/átjelentkezéssel történő szavazás és a külképviseleti szavazás intézményét helyettesítette volna. A 2003. évi tervezet így fogalmazott: „Az a választópolgár, aki a szavazás napján nem tud megjelenni a szavazóhelyiségben, levél útján szavazhat.” (27. §) E mozgásban való gátoltságnál tágabb körbe beletartozik az országon belüli és azon kívüli lakóhelytől való távollét is. A T/9843/7 számú javaslat már nem volt ennyire világos. Ekkor a levél útján szavazók névjegyzékére vonatkozó szabályok a régi Ve.-nek az országgyűlési képviselők választásáról szóló XI. fejezetében az igazolással szavazók nyilvántartásáról szóló rendelkezések helyébe kerültek volna.

A Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel történt módosítása szerint az NVI felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt [266. § (2) bek.]. Ezt támasztja alá a T/11200/9 számú zárószavazás előtti módosító javaslat indokolása is, ami a levélben szavazást a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, a külképviseleti szavazást pedig a magyarországi lakcímmel rendelkező választó számára biztosítja. Tehát végül levélben csak az a választópolgár szavazhat, akinek nincs magyarországi lakcíme.

Egyes nyugat-európai államok széles körben, mind a belföldön, mind a külföldön távol lévőknek biztosítják a postai szavazást, ahogy a korábbi magyar javaslatok is. Van példa szűkebb változatra is: az osztrákok például, és korábban a britek is csak meghatározott indokkal biztosították, hogy így szavazzanak. A Ve. hatályos szövege az értelmezési bizonytalanságokat azonban csökkentené, ha egyértelműen kimondaná a szövegében, kik esetében alkal-

³⁶ LEMON, Kristina: *Implementation of postal voting in Sweden. Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő – Nemzetközi Konferencia*, ÖTM–OVI, Budapest, 2007. november 15.

³⁷ POIER, Klaus: *Postal Voting in Austria – First Experiences from a Law and Political Science Perspective* www.icl-journal.com 2009/4. 258–259.

³⁸ Osztrák Alkotmány 26. cikk (6) bek.

³⁹ STEIN, Robert: *After 60 Years of Preparation – Postal voting for Everyone. Korszerű szavazási technológiák 2007. Jelen és Jövő – Nemzetközi Konferencia*, ÖTM–OVI, Budapest, 2007. november 15., 72.

⁴⁰ SZILÁGYINÉ FARKAS, TÓTH: *i. m.*, 85–86.

mazható a levélszavazás. A Ve. hatályos megoldása megfelelő lehet, hiszen a szavazás napján külföldön tartózkodók választását 2004 óta megfelelően biztosította a külképviseleti szavazás. A többi külföldön élő száma olyan jelentős, hogy ezt a külképviseletek már nem tudták volna időben ellátni. Ugyanakkor felvethető, hogy a külföldön tartózkodó magyarországi lakóhellyel rendelkezők könnyebben tudnák gyakorolni szavazati jogukat levél útján. Fel kell tenni a kérdést, hogy ez a sérelmükre nem jelent-e hátrányos megkülönböztetést.

Voltak, akik ezt sérelmezték. Az egyik alkotmányjogi panaszt benyújtó a következőkkel érvelt: magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárként, Magyarországtól 1400 km-re, Magyarország londoni külképviseletétől pedig 137 km-re tartózkodott. Vasárnap (a szavazás napján) is munkát kellett végeznie, és nem volt lehetséges egy-egy szabadnap kivétele. Ugyanakkor a vele összehasonlítható helyzetben lévő, szintén Magyarországon kívül és a külképviselettől távol tartózkodó választópolgárok, akik csak annyiban különböznek tőle, hogy nem rendelkeznek magyarországi lakcímmel, mindezen terhek nélkül tudják gyakorolni választójogukat, élve a levélben szavazás intézményével. Szavazatukat postai küldeményként csekély költség mellett, az általuk választott időpontban, tartózkodási helyükről közvetlenül juttathatják el a Nemzeti Választási Irodának, noha levélbeli szavazatukat a külképviseleten is leadhatják, ha így kívánják. A panasz fennáll annak a százezres nagyságrendben munkavállalási vagy tanulási céllal külföldön tartózkodó magyar állampolgár esetében is, akik nem tartózkodnak a magyar külképviselet közelében. A Központi Statisztikai Hivatal Népeségtudományi Kutatóintézetének 2013 nyarán közzétett gyorsjelentése szerint jelenleg a 18–49 éves magyar állampolgárok mintegy 7,4%-a él tartósan külföldön. Ez a becslést adat mintegy 335 000 főt jelent.

Az indítványozó szerint a szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik. A homogén csoportra nézve eltérő szabályozás ugyanis a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes. Az aktív választójog tényleges gyakorlása tekintetében viszont nem a lakcím a meghatározó szempont, hanem az, hogy a szavazás idején a választópolgár hol tartózkodik. Ekkor a homogén csoportot azok képezik, akik a választás napján Magyarországtól távol tartózkodnak, függetlenül attól, hogy egyébként van-e magyarországi lakcímük. Bár ebből a szempontból valóban irreleváns, hogy a választópolgár rendelkezik-e magyarországi lakcímmel vagy sem, a törvény mégis tényyszerűen különbséget tesz közöttük, mert a magyarországi lakcímmel rendelkezők számára a külképviseleti szavazást, a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők számára pedig a levélben szavazást intézményesíti. E különbségtétel – mivel szerinte alapjogok gyakorlását érinti – homogén csoporton belül akkor fogadható el, ha a különbségtétel szükséges és arányos. A panaszról az Alkotmánybíróság a kézirat lezárásának időpontjában még nem döntött.

Egy másik indítványozó előadta, hogy Magyarországi lakcímmel rendelkezik, azonban felesége huzamosabb ideje dolgozik külföldön, így ő is Luxemburgban tartózkodik. Itt nem működik magyar külképviselet, ahol leadhatja szavazatát. Így a központi névjegyzékkel kapcsolatban ügyfélkapun keresztül olyan kérelmet terjesztett elő az NVI-nél, amelyben a levélben szavazók névjegyzékébe való felvételét kéri. Az NVI a kérelmet elutasította, mivel a panaszos magyarországi lakcímmel rendelkezik. A döntéssel szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be, amit a Fővárosi Törvényszék az I.Kpkf.670.120/2014/2. számú végzésével elutasított. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz előterjesztett alkotmányjogi panaszában kifogásolta továbbá, hogy csak a központi névjegyzékbe felvett, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár jogosult levélben szavazni. Szerinte sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogát, valamint a diszkrimináció tilalmát tartalmazó XV. cikk (2) bekezdését, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár levélben nem szavazhat. Az AB szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok a törvény szerint nem nyújthatnak be ilyen kérelmet. Emiatt az indítványozó érintettsége, jogséremlme ennek alapján nem is következhetett be.⁴¹ Sajátos ez az érvelés. Pedig mi más lenne, ha nem érintett, hiszen alkotmányos joga ezen jogszabály kapcsán sérült, emiatt nem tudja a jogait gyakorolni.

Érdemi vizsgálat során a testületnek meg kell vizsgálnia, hogy a választójog tartalmába tartozik-e az, hogy az állam milyen szavazási módot tesz lehetővé a külföldön tartózkodók számára. Erre az egyik válasz az, hogy ez nem része a választójog tartalmának, az állam szabadon dönt abban, hogy milyen módon biztosítja azok választójogának gyakorlását, akik a szavazás napján nem tartózkodnak a szavazóhelyiségük közelében.⁴² Erre azonban azt mondhatjuk, hogy választójog tartalmába az aktív és a passzív választójog is beletartozik. A szavazás módja ebből az aktív választójogot, a szavazás jogát érinti, amelyet az államnak minden állampolgár részére biztosítania kell. Nem gördíthet olyan akadályt a választójog elé, ami indokolatlanul megfosztja őket a joguk gyakorlásától. Az állam ugyanis olyan szavazási módról nem dönthet, ami más hasonló helyzetű állampolgárokhoz képest indokolatlanul korlátozza a választót, és így azt eredményezi, hogy az érintett választópolgárnak nem tudja gyakorolni választójogát. Nem dönthet tehát erről teljesen szabadon, ugyanis csak olyan szavazási módot alakíthat ki, ami a választójogosultakat nem fosztja meg a joguk gyakorlásától. Ezért a szavazási mód meghatározása mégis kapcsolatban áll a választójog tartalmával.

⁴¹ 3048/2014. (III. 13.) AB végzés

⁴² BODNÁR Eszter: *A határontúliak választójogának egyenlősége = Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 23.

Felvethető, hogy van-e ésszerű indoka a megkülönböztetésnek a két, a szavazás napján külföldön tartózkodó, tehát ebből a szempontból azonos helyzetben lévő csoport között. A törvényjavaslat benyújtója azzal indokolja a különbségtételt, hogy egyébként adódhatnának visszaélések. Egyetértünk az-
zal az állásponttal,⁴³ hogy ez nem valós indok, mivel annak veszélye ugyanúgy fennáll a magyarországi lakóhellyel rendelkezőknél és az azzal nem rendelkezőknél egyaránt.

3.2. A postai szavazás kérelmezése, a levél útján szavazók nyilvántartása

Fontos kérdés, hogy a levél útján szavazó választópolgárnak kell-e kérelmet benyújtania a szavazáshoz.

A Ve. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak az NVI-hez kell benyújtania a központi névjegyzékbe való felvételére vonatkozó kérelmét [91. § (2) bek.]. Aki a szavazást megelőző tizenötödik napig benyújtott kérelme alapján itt szerepel, azt az NVI automatikusan felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe [266. § (2) bek.]. Ez indokolt is, hiszen ők csak így szavazhatnak.

Így a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár személyes adatai mellett a kérelemnek tartalmaznia kell azt a postacímet, ahova a szavazási levélcsomagnak a postán való megküldését kéri, vagy annak a településnek, illetve külképviseletnek a megjelölését, ahol a szavazási levélcsomagot át kívánja venni [92. § (1)–(3) bek.].

A Ve. is szól a levélben szavazók névjegyzékéről, és a központi névjegyzékre vonatkozó szabályokat kell rá alkalmazni. A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár is a szavazást megelőző tizenötödik napig kérheti a központi névjegyzékbe való felvételét [266. § (2) bek.]. Többségük nem szerepel a központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban, a hatóságok e nélkül nem feltétlenül tudnak róluk. Ezen magyarországi lakcímmel nem rendelkező választóknál az NVI tünteti fel a központi névjegyzéken azt, hogy felvették a levélben szavazók névjegyzékébe [266. § (2) bek.].

Az NVI elnöke a 2014. évi országgyűlési választásokról szóló beszámolójában megállapította, hogy a regisztráció és a levélben szavazás lebonyolítása során szerzett tapasztalatok alapján a központi névjegyzékbe vételi kérelemre szolgáló nyomtatványok további egyszerűsítése indokolt.⁴⁴

A Ve. 2013. évi CCVII. törvénnyel módosított hatályos szövege lehetővé teszi, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgár magyarországi lakcímet létesítsen a szavazást megelőző hetedik napig, és ez

⁴³ BODNÁR: i. m., 24.

⁴⁴ B/2. A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, Budapest, 2014, 5.

esetben egyéni választókerületi jelöltre is szavazhat [257. § (1b) bek.]. Ennek mindössze annyi következménye van, hogy törölni kell az ilyen választópolgárt a levélben szavazók névjegyzékéből [267. § a) pont]. Látni kell ugyanakkor, hogy ha tömegesen történik ilyen lakcímváltozás egy-egy egyéni választókerületben, akkor az a vélt erőviszonyok miatt akár jogellenesen is befolyásolhatja az eredményt.

A Ve. eredeti szövege a névjegyzéki adatok közzétételéről nem szólt, pedig ez a nyilvánosság elvét jobban biztosítaná. A Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege szerint az NVI a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi a következő adatokat: a névjegyzékbe vételét kérő, a névjegyzékbe vett, a szavazási iratot visszaküldő, az érvényes szavazási iratot leadó – magyarországi lakcímmel nem rendelkező – választópolgárok számát értesítési cím szerint országonkénti bontásban. A határon túli magyar állampolgárok védelmét szolgálja, hogy azon államok adatait, amelyek tiltják a kettős állampolgárságot, együtt kell közzétenni. Emellett az NVI közzéteszi a központi névjegyzékben szereplő, a levélben szavazók névjegyzékébe vett választópolgárok számát [76. § (2) bek.]. Így a választási szervek és a választók is tájékozódhatnak arról, mennyien kívánnak levélben szavazni.

Kérdés, hogyan lehet ellenőrizni a hazai lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe történő vételének törvényességét. Ezen kívánt segíteni a Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel való módosítása. Eszerint az NVB tagja a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékében nyilvántartott adataiba betekinthez, de azokról feljegyzést, másolatot nem készíthet. A betekintés során az NVB tagja a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelem, valamint a központi személyi adat- és lakcím-nyilvántartás, illetve a magyar állampolgárságot igazoló okirat adatainak megtekintésével ellenőrizheti a névjegyzékbe vétel törvényességét [96. § (4) bek.]. E rendelkezés biztosíthatja azt, hogy csak a jogosultakat vegyék fel a névjegyzékbe, és ezt olyan független szerv ellenőrizhesse, ahol a pártok képviselői egyaránt jelen lehetnek.

3.3. A szavazási csomag kézbesítése

A postai szavazás nem a szavazóhelyiségben történik, így nincs jelen olyan tisztviselő, aki a szavazás szabályairól felvilágosítaná a választókat. Számukra az erre vonatkozó információkat a különböző tájékoztató anyagok biztosítják pártsemleges módon, amelyek a szavazólappal és a borítékkal együtt alkotják a szavazási csomagját.

Kérdés, hogy mikor történik a szavazólapok kibocsátása? A postázás a legtöbb helyen több mint egy hétig tart. Olyan időtartamot kell tehát előírni, ami a döntésre és a visszaküldésre elegendő időt biztosít. A Ve. szerint a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára az NVI a levél útján való szavazás szavazólapjának elkészülte után haladéktalanul megküldi a szavazási levélcsomagot [277. § (1) bek.]. A törvény ugyanakkor nem rendel-

kezik arról, hogy tértivevénnyel kell-e kiküldeni azt. Megfontolandó ugyanakkor, hogy a kiküldésre a továbbiakban egy véghatáridőt rögzítsenek.

Levélszavazás esetében különösen fontos a személyes felhasználás, tehát az, hogy valóban a jogosult kapja kézhez a szavazási iratokat. Ennélfogva a visszaélések kizárása érdekében nem ajánlott, hanem tértivevényes vagy tértivevényes ajánlott levélben kellene kiküldeni a szavazólapokat, hiszen ekkor a választási iroda is értesül arról, hogy a jogosult választópolgár azt kézhez kapta.

A postáról szóló szabályok igazítanak el bennünket ebben. A *postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény* szerint a könyvelt postai küldeményt a címzettnek vagy egyéb jogosult átvevőnek személyes átadással kell kézbesíteni [41. § (3) bek.]. A postai kézbesítés szabályai szerint⁴⁵ a küldeményt, így a tértivevényes levelet is átveheti a címzetten kívül az ún. egyéb jogosult átvevő. Ez lehet a meghatalmazott, a helyettes átvevő és a közvetett kézbesítő. A helyettes átvevő akkor jön szóba, ha a címzett nem tartózkodik a kézbesítés időpontjában a címben megjelölt helyen. Ez lehet a vele egy háztartásban élő 14. életévét betöltött közeli hozzátartozója, élettársa, bérbe- vagy szállásadója. Tehát tértivevénnyel megnyugtatóan csak akkor kézbesíthető a szavazási irat, ha a jogosult nem nevez meg meghatalmazottat vagy kizárják a helyettes átvevő igénybevételét.

Lehetséges az ún. saját kézbe történő kézbesítés⁴⁶ is. Ilyenkor a küldeményt csak személyesen a címzett vagy a címzettnek az ilyen küldemények átvételére feljogosított meghatalmazottja, hivatalos irat esetében pedig kizárólag csak a címzett veheti át. E szolgáltatás tértivevénnyel együtt is igénybe vehető.

Tehát a legmegnyugtatóbb megoldás az lenne, ha a címzett kezébe (ún. saját kézbe) küldenék ki a szavazási iratot. Mivel hivatalos iratról van szó, ezt csak a jogosult veheti át, így ha másnak átadja, rendelkezésére bocsátja, büncselekményt követ el. Ha jogosulatlanul máshoz kerül az irat, annak megakadályozására szolgálhat az azonosító nyilatkozat, amelyen olyan adatokat is fel kellene tüntetni (személyi azonosító, adó- és TAJ-szám), amit a szavazásra jogosulton kívül valószínűleg nem ismer más.

A Ve. értelmében a szavazási levélcsomag személyes átvételét is lehet kérni a szavazást megelőző tizenötödik napig. A Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege szerint az NVI a levélben szavazók névjegyzékének azon választópolgárookra vonatkozó részét, akik a szavazási levélcsomag személyes átvételét kérték, a szavazást megelőző tizenötödik napig hozzáférhetővé teszi, illetve továbbítja az illetékes választási iroda részére úgy, hogy annak tartalmát csak e választási iroda ismerhesse meg (267/A. §). Ez mindenképpen szükséges, mert a választási iroda csak annak adhatja ki, illetve tőle csak az veheti így át a szavazási iratot, aki előzetesen azt kérte.

⁴⁵ *Küldeményforgalmi Üzletszabályzat. A Magyar Posta Zrt. Általános szerződési feltételei az egyetemes postai szolgáltatások körébe tartozó küldemények, szolgáltatások igénybevételéről* (a továbbiakban Pászf.). Hatályos 2013. május 1-től, I. kötet 7.6.3. fejezet 1) pont, 36–39.

⁴⁶ Pászf., III. kötet 3.2.3. fejezet, 40–41.

A Ve. alapján ekkortól egészen a szavazást megelőző második napig – minden munkanap 9 és 16 óra között – veheti át a választó a szavazási levélcsomagot a választási irodában az általa megjelölt országgyűlési egyéni választókerület székhelytelepülésén, a miniszter által rendeletben kijelölt egyéb településen vagy külképviseleten [277. § (2) bek.]. Ez az első fordulat alapján bármely OEVI, a második fordulat szerint pedig bármely HVI is lehet. A szavazólap átvételét jelentősen megkönnyíti, ha a választópolgár egy külképviselethez vagy Magyarországhoz közel, illetőleg Magyarországon tartózkodik. Még az is biztosított, hogy az NVI elnöke ezen 9–16 óráig tartó időszak kezdetét korábbi, a végét pedig későbbi időpontban is megállapíthassa [279. § (3) bek.].

A Ve. viszont egyáltalán nem gondol a levélcsomag késedelmes megérkezésére vagy annak eltűnésére. Fontos garanciális elemként szükséges lenne előírni, hogy a választási szervek ellenőrizték a szavazási anyag célba érését. Mindez úgy megoldható, ha azt tértivevényes ajánlott levélben küldik ki.

3.4. A szavazás folyamata

A választóknak tudniuk kell, hogy milyen időponttól meddig szavazhatnak, mivel a határidő lejárta után elküldött szavazatok érvénytelenek lesznek.

A Ve. szerint a szavazási időszak attól függ, mikor veszi át, illetve kapja meg a választópolgár a szavazási csomagot. Személyesen a szavazást megelőző tizenötödik naptól a szavazást megelőző második napig lehet azt átvenni [277. § (2) bek.]. Hamarabb nem is célszerű, hiszen ez egyben a kérelmezés határideje is. Aki kérte, annak a szavazási csomagot a levélben szavazás szavazólapjának elkészültét követően haladéktalanul megküldik [277. § (1) bek.]. Ez elvileg azonnali továbbítást jelent, azonban mindezt szükséges lenne pontosabban rögzíteni. A szavazat leadásának végső határideje pedig azt határozza meg, hogy meddig tarthat a szavazási időszak. Általában a szavazatnak a szavazást megelőző nap 24 óráig kell megérkeznie. Bár e határidő még akár a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időben is lehet, mivel ekkor is le lehet adni személyesen bármely OEVI-ben a szavazatot [279. § (2) bek.]. Így viszonylag tág szavazási időszak biztosított a levélszavazás esetén.

Postai szavazás során a szavazatot ellenőrzött vagy nem ellenőrzött környezetben lehet leadni. Ellenőrzött környezetben akkor zajlik a szavazás, ha vannak tisztségviselők (pl. a szavazatszámoló bizottság), akik ellenőrzik a szavazás szabályszerű lefolyását. Nem ellenőrzött környezetben való szavazásnál viszont nincsenek olyan személyek, akik ezt megtehetnék. Ekkor a választást lebonyolító szerv a szavazó címére elküldi a szavazási anyagokat. A szavazó a kitöltött szavazólapot postai úton visszaküldi a választást lebonyolító szervnek.⁴⁷ Az 1995. évi és a 2003. évi tervezetek nem ellenőrzött környezetben tették volna lehetővé a szavazást, és ez igaz a Ve. szabályaira is.

⁴⁷ *Absentee voting* – www.aceproject.org (2004. augusztus 11.)

A Ve. szerint a szavazó kitölti a szavazólapot, azután azt a belső borítékba helyezi, amit lezár. Ezután kitölti és aláírja az azonosító nyilatkozatot, amelyet a belső borítékkal együtt a választóborítékba zár [278. § (1), (3) bek.].

A 7/2014. NVB iránymutatás szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár nem kérheti a levélben szavazás rontott vagy sérült szavazólapjának cseréjét, amit a Ve. nem enged a külképviseleti választási irodán sem. Mivel a levélben szavazás nem helyszíni szavazás, a rontott szavazólap cseréjének biztosítása azt jelentené, hogy a külképviseleti választási iroda a levélben szavazással kapcsolatos hatáskörén túlterjeszkedve olyan szavazatszám-láló bizottsági tevékenységet látna el, amire nincs felhatalmazása. Az NVI a választás tisztaságának megóvása érdekében minden külképviseletre annyi szavazási levélcsomagot küld, ahány választópolgár annak átvételét kérte.

A 6/2014. NVB iránymutatás szerint a Ve.-nek a levél útján történő szavazásra vonatkozó rendelkezései kifejezetten nem szabályozzák, hogy a levélben szavazók névjegyzékében szereplő és a szavazási levélcsomag személyes átvételét kérő választópolgár hol jogosult a szavazólap és az azonosító nyilatkozat kitöltésére. A választás és a választási eljárás alapelveivel ellentétes lenne, ha azt a személyes átvétel helyszínén tehetné meg. A Ve. 277. § (2) bekezdésében lévő „veheti át” fordulat, valamint a 279. § (2) bekezdés a), b) és c) pontjaiban egyaránt szereplő „juttathatja el” kifejezésből is az következik, hogy az átvétel helyszínéül szolgáló épületet a választópolgárnak el kell hagynia, és a – máshol kitöltött szavazólapot és azonosító nyilatkozatot tartalmazó – választóborítékot vissza kell juttatnia vagy leadnia. Ha a szavazólap kitöltésére valamely hatóság vagy egyéb állami intézmény épületén belül kerülhetne sor, minden olyan elemet biztosítani kellene, amely – a személyes szavazás körülményeihez hasonlóan – garantálja a választási és választási eljárási alapelvek érvényesülését.

A szavazás folyamatában azt is meg kell vizsgálnunk, hogy valóban a jogosult adja le szavazatát, másrészt érvényesül-e a szavazás titkossága. Ahhoz, hogy tényleg a választó adja le a szavazatát, azonosítanunk kell, hogy jogosult-e szavazni. Ez azonban nem terjedhet ki arra, hogy személyét a leadott szavazat tartalmával össze lehessen kapcsolni, mert így sérülne a szavazás titkosságának elve. Nem ellenőrzött környezetben is biztosítani kell tehát azt, hogy minden kétséget kizáróan tényleg a választó szavazzon, és nem pedig a nevében valaki más. Többféle eszköz is alkalmas lehet ennek garantálására.

Az egyik az azonosító nyilatkozat. A személyazonosító nyilatkozatról a 2003. évi tervezet és bővebben a 2004. évi javaslat (szavazásról szóló nyilatkozatnak nevezve) is szólt, meghatározva annak pontos tartalmát is: a választópolgár családi és utóneve, lakcíme, személyi azonosítója, valamint aláírása szerepel rajta, amivel igazolja, hogy a szavazólap az általa leadott szavazatot tartalmazza.

A szavazat titkos és személyes leadásánál problémát jelenthet, ha bizonyos helyekről, pl. idősok otthona, kollégium több szavazatot továbbítanak.

Ezeket ugyanis a látogatók is megszerezhetik, és így előfordulhat az, hogy egyesek több szavazólaphoz jutnak. A személyazonosító nyilatkozat célja, hogy az ilyen cselekmények elkövetését megakadályozza.⁴⁸

A 2003. évi tervezet szerint a szavazásról szóló nyilatkozathoz ugyanis egy cselekvőképes tanú családi és utónevének, lakcímének, valamint aláírásának feltüntetése szükséges. Ezzel a tanú igazolja, hogy a szavazásról szóló nyilatkozatot a választópolgár előtte írta alá, illetőleg aláírását a választópolgár előtte a magáénak ismerte el. A szavazás titkosságát biztosítandó, kimondta a tervezet, hogy a tanú a szavazat tartalmának megismerésére nem jogosult. Azonban könnyen belátható, hogy mindez csupán a választópolgár önkorlátozásán múlik.

Svédországban pl. a tanú nem külön azonosító nyilatkozatot ír alá, hanem a középső, második borítékot. Ebben az esetben két tanú szükséges, akik a külső borítékon feltüntetik a személyi azonosító adatukat és címüket. Emellett igazolják, hogy a szavazó személyesen adta le szavazatát, továbbá nincsenek tudatában olyan ténynek, miszerint a szavazó valótlan állított volna. Ezután teszik a borítékot a harmadik borítékba, amelyet a szavazó ragaszt le (2005. évi 837. törvény 7. fejezet 13–14.). Felvetődik a kérdés, hogy utólagosan ellenőrizhető-e, hogy valódi tanúk működtek-e közre.⁴⁹ A tanúkkal főleg azt szeretnék elérni, hogy a választót erőszakosan senki ne befolyásolja, és ezt valaki bizonyítsa is. Viszont semmilyen adminisztratív eszköz nincs arra nézve, hogy a tanú személyét ellenőrizzék. Minél pontosabban van kitöltve a nyilatkozat, annál valószínűbb, hogy a szavazatot érvényesnek fogadják el.

A külföldi példák is alátámasztják, hogy semmi sem zárhatja ki a visszaélést, ha a tanú és a választópolgár szándékegységben cselekszik, mivel nincsen olyan hatósági személy, aki a szavazat leadását ellenőrizné.

A választópolgár azonosításához szükséges nyomtatványt (azonosító nyilatkozatot) a Ve. is ismeri. A 2013. évi CCVII. törvénnyel való módosítás meghatározta annak tartalmát is: a választópolgár neve, születési neve, születési helye és ideje, anyja neve, valamint személyi azonosítója vagy a magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusa és száma. Az azonosító nyilatkozatot az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja [278. § (2)–(2a) bek.]. Ezen adatokat feltétlenül szükséges, hogy törvény írja elő, mivel személyes adatok rendelkezésre bocsátásáról van szó. Ugyanakkor nem világos, hogy a saját kezű aláírásnál miért ajánló választópolgárt ír a törvény, mivel itt már nem az ajánlás, hanem a szavazás folyamatáról van szó. A hazai gyakorlat esetében tehát tanú helyesen nem szükséges a szavazás érvényességéhez. Következésképpen viszont a visszaélések kizárására nem megoldott, mivel semmi biztosíték nincs arra nézve, hogy a választópolgárt más személy a nyilatkozat kitöltésében vagy a szavazat leadásában ne befolyásolja.

⁴⁸ *Elections in the 21st Century...*, 28–30.

⁴⁹ LEMON: *i. m.*, 77–78.

3.5. A szavazólapok kézbesítése

A következő kérdés az, hogy hová kell érkeznie a levélszavazatnak, illetve melyik választási bizottság illetékes ezek megszámlálására. A beérkezés helyének két szempontból van jelentősége. Egyrészt ott vizsgálhatják meg, hogy tényleg a jogosulttól érkezett-e szavazat, másrészt befolyásolhatja azt, hogy mely szinten kell összeszámlálni a szavazatokat.

Lényeges annak az időpontnak a pontos meghatározása, hogy melyik legkésőbbi időpontban adhatja fel a postai szavazó a szavazatát, hogy az időben megérkezzen. Itt pedig különös jelentősége van annak a követelménynek, hogy a szavazás napjáig meg kell-e érkeznie a küldeménynek.

A Ve. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár a választópolgárt az NVI-be juttathatja el úgy, hogy az a szavazást megelőző napon 24 óráig megérkezzen. Emellett a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás ideje alatt eljuttathatja bármely külképviseleti választási irodába. További lehetőségként pedig a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban eljuttathatja bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába [279. § (2) bek.].⁵⁰

Megjegyezzük, hogy mivel a külképviseletekről az ott leadott levélszavazatok a szavazást követő negyedik nap 24 óráig is beérkezhetnek az NVI-hez, ezért célszerű lenne azok számára is e határidőt előírni, akik közvetlenül az NVI-hez küldik a választópolgárt. Persze csak úgy, hogy legkésőbb a szavazás zárásáig adják is fel azt, aminek megtörténtét a postai bélyegző is bizonyítja. A magam részéről ugyanakkor nem látom akadályát annak, hogy a szavazás napján való beérkezés időpontja mellett maradjunk.

Könnyebb, hogy a külképviseleteken a KüVI, az OEVK székhely településén pedig az OEVI biztosítja, hogy a választópolgárt le tudják adni. A választópolgárt az iroda folyamatos felügyelete alatt álló, biztonságos helyen tárolt urnába lehet bedobni. Az OEVK székhely településén az országos listát állító jelölő szervezetek által megbízott megfigyelők lehetnek jelen az urna felügyelete során [281. § (1)-(3) bek.].

Egy-két kérdés azonban ezzel kapcsolatban is felvetődik. Több esetben használja a törvény az eljuttatja szót: pl. a hazai lakcímmel nem rendelkező választó az NVI-be vagy bármely KüVI-be, vagy bármely OEVI-be eljuttatja a választópolgárt. A törvény itt nem írja elő, hogy milyen módon juttathatja el az említett helyekre a választópolgárt a választópolgár. Tehát ebből az követ-

⁵⁰ A 2014. évi országgyűlési választásokon legtöbbször külképviseleten adtak le levélben szavazatot (a visszaérkezett 158 654-ből 111 268-at), az OEVI-kben csak 4330-at és 43 056 szavazólap érkezett közvetlenül az NVI-hez.
http://www.valasztas.hu/hu/ogvyv2014/853/853_0.html (Letöltés ideje: 2014. május 6.)

kezik, hogy a választási irodának bármilyen módon, a választó által, sőt bárki (!) közvetítésével, segítségével eljuttatott válaszborítékot el kell fogadnia.

Mi a garancia azonban arra, hogy a szavazattal útközben nem történik semmi, vagy esetleg arra, hogy a közvetítő személy nem sérti meg a szavazat titkosságát? Mivel a szavazat leadása nem ellenőrzött környezetben történik, akár az is előfordulhat, hogy a szavazó bizonyos ellenszolgáltatás fejében átadja a szavazólapot az előre kitöltött azonosítási nyilatkozattal, és helyette a közvetítő adja le a szavazatot. A törvény nem írja elő azt sem, hogy a szavazatot postai úton kell eljuttatni az NVI-be. Mindenképpen meg kellene azonban követelni azt, hogy maga a választópolgár juttassa el személyesen vagy adja fel a levelet postai úton. (Bár a postai továbbítás sem zárja ki, hogy a szavazólapot más személy részére adják át, amelynek ellenőrzése – mint azt korábban láttuk – a külföldi államokban is nehezen megvalósítható.) Mondhatjuk erre, hogy ebben a választópolgárnak és a választási szervnek közös a felelőssége, ez azonban kevés: a garanciákat mindenképp a törvénynek kell biztosítania, főleg, ha az megtehető!

Halász Iván is úgy látja,⁵¹ hogy a törvény nem rendezi megnyugtatóan annak kérdését, hogyan kell leadni az ilyen szavazatokat. Nem írja elő a személyes közbenjárást, amikor ellenőrizhető lenne a leadó személyazonossága, és nem zárja ki azt sem, hogy egy személy más borítékát adja le. Ezért mindenképpen garanciális elemeket kellene beépíteni az eljárásba.

A lebonyolítással kapcsolatos technikai probléma, ha a választópolgár hibáján kívüli okból nem érkezik meg a levélszavazat határidőn belül. A postai szolgáltatásról szóló 2012. évi CLIX. törvény szerint belföldi forgalomban az elsőbbségi levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő munkanap, legalább 97%-át a feladást követő harmadik munkanap végéig kézbesíteni kell, vagy azt meg kell kísérelni. Az Európai Unió tagállamai közötti forgalomban az egyetemes postai szolgáltatónak az elsőbbségiként feladott levélküldemények legalább 85%-át a feladást követő harmadik munkanap, legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kell kézbesíteni, vagy azt megkísérelni [15. § (1) bek.]. Belföldi forgalomban a levélküldemények legalább 97%-át a feladást követő ötödik munkanap végéig kell kézbesíteni vagy azt megkísérelni [35. § (3) bek.].

E határidők tehát elég hosszúak. A választó így nem tudja kiszámítani azt, hogy mikor adja fel legkésőbb a szavazatát, hogy az időben megérkezzen. Ez legfeljebb csak akkor oldható meg, ha garantálható a postai szavazat különleges kezelése, amire nem biztos, hogy minden külföldi állam hajlandó. A Ve. viszont csak azt írja elő, hogy a szavazatot tartalmazó boríték belföldön bér-

⁵¹ HALÁSZ Iván: *A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek = Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszerzői Egyetem – Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 58.

mentesítés nélkül feladható [280. § (1) bek.]. A postai szolgáltató pedig legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon csakis a belföldön felvett vagy átvett levelekre vállalja, hogy azokat a szavazást megelőző napon 24 óráig kézbesíti az NVI részére [280. § (2) bek.]. A belföldön feladott levelekre ez mindenképp garancia, a külföldről érkezők esete ugyanakkor elég bizonytalan.

Ha a levél a posta hibájából késik, a posta felelősségét kellene bizonyítani, ami nyilvánvalóan nehéz. A levelet feladó választópolgár pedig nincs az ehhez szükséges ismeretek birtokában, ha egyáltalán értesül arról, hogy elkészt a levele. Ez a megoldás még az ellen sem nyújt védelmet, ha külső beavatkozás folytán késleltetnék a szavazólapok megérkezését. Kártérítést ugyan a postai törvény (2012. évi CLIX. törvény 48. §) és a küldeményforgalmi üzletszabályzat (5.5.) szerint kaphat a szavazó, de ettől még nem tudja utólag leadni szavazatát.

A Ve. viszont a továbbítás egy részét a választási szervek feladatává teszi, ugyanis az OEVI-be, illetve a KüVI-be beérkezett szavazatokat továbbítani kell. A továbbítás inntől már teljesen biztonságos, hiszen a választási szerveken belül történik, ami nagyobb bizalomra adhat okot. A Ve. hatályos szövege szerint az OEVI a 279. § (1) bek. c) pontja alapján a levélben leadott szavazatokat tartalmazó borítékokat zárja szállítóborítékba [283. § (1) bek.]. A 2013. évi LXXXIX. törvény viszont hatályon kívül helyezte a 279. § (1) bekezdését. A törvényalkotó itt feltehetőleg a 279. § (2) bekezdés c) pontjára gondolhatott, mert ez szól arról, hogy a választó eljuttathatja levélszavazatát bármely OEVI-be a szavazásra rendelkezésre álló időben. A hibát az egyértelmű, biztonságos jogalkalmazás érdekében feltétlenül ki kellene javítani. Sajnos ezt a 2013. évi CCVII. törvény sem tette meg. Az OEVI a szállítóborítékokat a szavazást követő napon az NVI-hez szállítja [283. § (2) bek.].

A külképviseleten a levélben leadott szavazatokat tartalmazó válaszbortékokat a KüVI a magyarországi szavazást követő negyedik nap 24 óráig az NVI-hez szállítja (284. §). A NVI legkésőbb a szavazást követő ötödik napon felbontja az urnákat (285. §).

A 2014. évi országgyűlési választásokon a levélben szavazók névjegyzékén szereplő 193 793 választópolgár közül 158 654-nek érkezett be határidőben az NVI-hez a szavazási irata.⁵²

⁵² 1/2014. (V. 6.) NVB közlemény az országgyűlési képviselők 2014. évi választásának eredményéről.

3.6. A szavazási iratok ellenőrzése, a szavazatok megszámlálása

A postai szavazatok megérkezésekor is biztosítani kell, hogy valóban a jogosultak szavazatát vegyék figyelembe.

A levélben leadott szavazatokat a Ve. szerint is ellenőrizni kell. A szavazási iratok ellenőrzését az NVI végzi, tevékenységét – az eljárás meggyorsításának érdekében – legkorábban a szavazást megelőző hatodik napon kezdheti meg [288. § (1)–(2) bek.]. A választási iroda a beérkezett szavazási iratot – a szavazólapot tartalmazó belső boríték felbontása nélkül – ellenőrzi. Az azonosító nyilatkozat tartalmát a választási iroda a levélben szavazók névjegyzéke alapján vizsgálja, az adatok egyezősége pedig azt biztosítja, hogy tényleg a jogosult szavazott. E garanciát tovább erősíti a Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege is, miszerint az NVI az azonosító nyilatkozat tartalmát szükség esetén a magyar állampolgárságot igazoló okirat nyilvántartásában közvetlen adathozzáféréssel vagy az állampolgársági ügyekben eljáró szerv megkeresése útján, illetve a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban is ellenőrzi [289. § (2) bek.].

Az ellenőrzés folyamatának nyilvánosnak kell lennie. Ennek érdekében a Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege előírja, hogy a választási bizottság tagja, a megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. A médiaszolgáltató munkatársa a személyes adatok védelmét garantáló körülmények biztosításával lehet jelen [288. § (3) bek.].

A 2014. évi országgyűlési választásokon 29 942 érvénytelen külhoni levélcsomag csaknem 19%-os érvénytelenségi aránya mindenképp jelzésértékű, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a levél útján való szavazás ekkor valósult meg először a gyakorlatban. Ez összefüggésbe hozható az eltérő szavazási szokásokkal és kultúrával, valamint a külhoni szavazás gyakorlatának kiforratlanságával.⁵³

A szavazatokat központi szinten számolják meg. Az önmagában helyes, hogy központi szerv számol, hiszen ezek a szavazatok nem kötődnek egyéni választókerületekhez. A Ve. szerint a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben leadott szavazatait az NVB felügyelete mellett az NVI számlálja meg [293. § (1) bek.]. A levélben szavazás eredményét az NVB állapítja meg (295. §).

Kérdés, hogy miért nem az NVB számol. A szavazatok megszámlálása, az eredmény megállapítása jellemzően és a Ve. szerint is a választási bizottságok hatásköre (14.§), a választási irodák pedig a választási bizottságok döntéseit

⁵³ CSERNY Ákos: *Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről* = *Határtalan Választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. Cserny Ákos. Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 39.

hivatottak előkészíteni [75. § c) pont]. Az NVB-ben a jelölő szervezetek megbízott tagjainak jelenléte nagyobb függetlenséget garantálna. Ugyanakkor a törvény ki is mondja, hogy a számlálás az NVB felügyeletével történik, ezért talán felesleges az NVI-t ezzel a feladattal terhelni, bár az is igaz, hogy a beérkezett szavazási anyagokat a NVI már amúgy is szétválogatja.

Ugyanakkor a Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel módosított szövege az NVI tevékenységének nagyobb nyilvánossága érdekében bevezeti, hogy megfigyelők ellenőrizzék a szavazatszámolást. Az NVB-be tag megbízására jogosult jelölő szervezet az NVI mellé legfeljebb öt megfigyelőt bízhat meg, hogy törvényességi szempontból ellenőrizzék – a külképviseleti megfigyelőre vonatkozó szabályok szerint – a szavazási iratok és a szavazatok megszámlálásának jogszerűségét [245. § (2), (3) bek.]. További garanciát jelent, hogy a jelölő szervezetek által delegált maximum öt megfigyelő mellett a nemzetközi megfigyelő, valamint a sajtó is figyelemmel kísérheti a szavazatszámolás teljes folyamatát [293. § (2) bek.].

Ez a megoldás feleslegesnek tűnik, mivel e feladatra az NVB-t is igénybe lehetne venni. Mellette szóló érv lehet viszont az NVB tehermentesítése, tekintettel arra, hogy az NVI személyi állománya sokkal nagyobb, mint az NVB-é és ez időigényes, több napig tartó feladat. A garanciák azonban nagyobb mértékben érvényesülnek, ha olyan szerv számlál, ahol a jelölő szervezetek képviselve vannak, ezért a tehermentesítést nem az egyik legfontosabb hatáskör esetén kellene biztosítani. A számolás tevékenysége nem egyenértékű a számlálás felügyeletével, illetve ha megfigyelőt küldenek. Az NVI állami szerv, aminek összetételére a mindenkori Kormánynak jelentős befolyása van. Ez ellen mondhatjuk ugyan, hogy a Ve. szerint az NVI autonóm, azaz Kormánytól független államigazgatási szerv [53. § (1) bek.], de látnunk kell, hogy az elnök személyét a miniszterelnök javasolja a köztársasági elnöknek [55. § (1) bek.].

Megoldás lehetne például a külön, nagy taglétszámú szavazatszámoló bizottság létrehozása is, hiszen mind az NVB-nek, mind pedig az NVI-nek e nélkül is van elég feladata. Ezt támasztja alá, hogy az NVI elnöke beszámolójában rámutatott, hogy a 2014. április 6-i választást megelőző egy hónapban különböző intézményektől mintegy ötven főt rendelt ki az NVI-hez. Így lehetett csak megoldani a levélben beérkezett, az átjelentkezéssel és a külképviseleteken szavazók szavazatainak csoportosítását és feldolgozását.⁵⁴

Az iroda tehát az érvényes szavazási iratokban levő belső borítékokat azok felnyitása nélkül a megszámlálásukig külön tárolja, ahogy az azonosító nyilatkozatokat is [291. § (2)-(3) bek.]. Ez mindenképp biztosítja a szavazat

⁵⁴ B/2. A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési képviselők választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, Budapest, 2014, 6.

titkosságát. A 2014. évi országgyűlési választásokon a beérkezett 158 654 szavazási iratból 128 712 volt érvényes.

Fontos garancia, hogy a számlálást nem lehet megkezdeni a szavazás napján 19 óra előtt [293. § (1) bek.]. Ez azonban azt is jelentheti, hogy a beérkezett szavazatokat megszámlálhatják akár a szavazás napján is, a külképviseletről beérkezetteket viszont csak a szavazást követő ötödik napon. Nem lehet kizárni azt, hogy a szavazás napjára kevés szavazat érkezik, ezek azonnali megszámlálásával a titkosság elve is sérülhet. Ezért felvethető, hogy a jogosultak csak a külképviseleti urnák beérkezése után kezdjék meg a számolást. A 2014. évi országgyűlési választásokon arányaiban ugyan kevesebb, de mégis nagyszámú szavazat (43 056 db) érkezett be a szavazás napjáig, így a titkosság elve nem sérült. Ugyanakkor mégis a korábbi kezdés mellett szólhat az az érv is, hogy ha pl. 500-600 ezres nagyságrendben érkezik be külföldről szavazat, vagy akár csak 128 712, mint 2014-ben,⁵⁵ akkor megfelelő idő kell azok összeszámlálására, és erre nem biztos, hogy elég egy-két nap. Ebben az esetben a már megszámlált szavazatok biztonságos és ellenőrizhető tárolásáról ugyanúgy gondoskodni kell, mint azon kijelölt SZSZB-knél, amelyek az átjelentkezők és a külképviseleten szavazók voksait számolják meg.⁵⁶ Erről viszont a Ve. semmit sem mond, ami garanciális szempontból jelentős hiányosság.

Tehát a levélszavazás kérelmezése elég rugalmas, hiszen személyesen, levélben, sőt az ügyfélkapun és a központi választási honlapon is meg lehet tenni. A levélben történő szavazás a választási szervek munkaterhét – főleg a kérelmezés folyamatában – jelentősen növeli. Ehhez hozzájárul még az is, hogy a szavazásra szóló felhívó anyagokat, népszerűsítő kiadványokat küldenek ki. Ugyanakkor nem ellenőrzött környezetben megtakarítható a szavazóköri személyzet.

A levélszavazat leadásakor problémát jelenthet az azonosítási nyilatkozat helytelen kitöltése. A választás tisztasága e szavazási forma esetében teljes körűen nem biztosítható, ugyanis semmi sem garantálja, hogy a választó szavazatát annak leadásakor ne lássa valaki, illetve a személyazonosításhoz szükséges adatokhoz is hozzáférhet más. Így kérdés, hogy mennyire biztosítható a szavazás titkossága. A szavazatnak a Ve.-ben meghatározott választási szervekhez való eljuttatásakor sem biztosított, hogy az mindig a választó akaratának megfelelően ér célba.

A szavazatnak többnyire a választás napja előtt kell beérkeznie. A választópolgár akaratának kifejeződése szempontjából viszont a legjobb, ha a szavazás napján még elküldheti a szavazatát, amely így egy pár nappal később érkezik meg.

A 2014. április 6-i országgyűlési választásokon a levélben szavazást először alkalmazták Magyarországon. A vázolt kritikai észrevételek mellett láthattuk, hogy lebonyolítása nagyobb fennakadások nélkül megtörtént.

⁵⁵ http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html (Letöltés ideje: 2014. május 6.)

⁵⁶ Lásd a 2.6. alfejezet vonatkozó részét.

Cserny Ákos
egyetemi docens
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Alkotmányjogi Tanszék

Nemeslaki András
egyetemi tanár
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Technológia és Innováció Kutatóközpont

Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon

Kutatási irányok és fejlesztési javaslatok az e-demokrácia kiterjesztésére

1. Alapvetés

Tanulmányunk egy kutatási keretrendszert mutat be az e-szavazás területének elemzésére, annak vizsgálatára, hogy miként támogathatja az összetett infokommunikációs technológiai innováció a társadalmi bizalom építését, a politikai kohézió megteremtését nemzeti szinten. Érvelésünk középpontjában az a megfigyelés áll, hogy az állampolgárság határon belüli és kívüli dimenziói elmosódóban vannak, és ezt kombinálva az állampolgárok nemzetközi mobilitásával egyre nagyobb igény figyelhető meg olyan szavazási folyamatok és rendszerek bevezetésére, amelyek innovatív formában támogatják a nemzeti választásokat. Öt karakterisztikus kutatási irányt javaslunk a magyarországi e-szavazás fejlesztésére néhány empirikus adat, megfigyelés, illetve fontos koncepció áttekintése alapján. Reményeink szerint e multidiszciplináris kutatási program megvalósításával érdemi hozzájárulást tudunk adni az e-demokrácia általános kérdéseire.

Először a „virtuális állampolgárság” intézményét definiálva javaslunk vizsgálatokat a külhoni magyarok szavazási folyamatának támogatására. Másodszor azt gondoljuk, hogy az e-szavazással kapcsolatos elképzelések összekapcsolhatók azzal az integrált kiberbiztonsági koncepcióval, amit törvénybe iktatva fogadott el az Országgyűlés, alkalmas keretet teremtve ezáltal az intézményi bizalom, különösen az elektronikus rendszerekkel kapcsolatos alkalmazások technikai megalapozása vonatkozásában. Harmadszor, azt az érvrendszert mutatjuk be, hogy az e-kormányzat általános fejlesztése folyamatosan növeli az állampolgárok technológiabefogadási készségeit és hajlandóságát, ami elősegítheti az e-szavazás társadalmi elfogadását is. Negyedik területként néhány új szociológiai kutatás eredményeként a magyar fiatalok között végzett demokratikus intézményekkel kapcsolatos bizalmi helyzet problémáit mutatjuk meg. Ez alapján egy konstruktivista megközelítést javaslunk a bizalom megerősítésére, különösen építve ebben a korszerű infokommunikációs technológiai lehetőségek kihasználására. Végül ötödik kutatási irányként kiemeljük az e-szavazási rendszerek K+F projektfejlesztését kontrollált, és fokozatosan kiterjesztett választási környezetbe történő integrálással.

Magyarország nincs az e-szavazás kezdeményezőinek frontvonalában, sőt az ún. „e-participation” innovációk terén sem végez jelentős kutatás-fejlesztési projekteket. Az e-kormányzati újítások az infokommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT) alkalmazásának ún. integratív stratégiájára fókuszálnak,¹ amelyek az ügyviteli folyamatok és szolgáltatások hatékonyságát, az interoperabilitást, portálfejlesztéseket, illetve az utóbbi években a kormányablakok működésének támogatását helyezik a középpontba.² Az IKT-alkalmazások azon területei, amelyek a kormányzás dimenziójában támogatják a közigazgatás működését nincsenek napirenden, ezért tanulmányunk fő célkitűzése annak alátámasztása, hogy miért kellene ezen változtatni.

Kiindulópontunk az a lehetőség, amit a 2014–2020 új programozási ciklus jelent az uniós források felhasználásában, azokra a prioritásokra fókuszálva, amelyek a kormányzati reformokat támogatják e területen az EU-ban, és néhány speciális vonatkozásban Magyarország esetében. E vonatkozásban célunk az e-demokrácia, illetve e-szavazás általános elméletének továbbfejlesztése is, amely lehetővé teszi a gátló és motiváló faktorok kiegészítését, illetve kiterjesztését.

2. Az e-szavazás koncepcionális háttere

Az e-szavazás alatt a legáltalánosabban azokat a szavazási folyamatokat értjük, amelyek során infokommunikációs technológiákat (rendszereket, eszközöket, hálózatokat stb.) használunk. Annak ellenére, hogy az e-szavazásnak többféle, egymástól lényegesen eltérő válfaja van, a legjelentősebb megkülönböztetést az elektronikus szavazógéppel támogatott szavazás (electronic machine voting – eMV), illetve az elektronikus távszavazás (electronic distance voting – eDV) között tehetjük. Az eMV koncepció azt a műszaki megoldást jelenti, amikor a szavazás helyszínén egy IKT-eszköz kerül telepítésre, amely lehetővé teszi a szavazatok rögzítését és számlálását. Az eDV ezen túllépve olyan infokommunikációs rendszer használatát jelenti, amely használatával a szavazók regisztrációja, voksainak leadása és a szavazatok – különböző fizikai helyeken való – összeszámlálása is lehetséges. Ez estben a szavazók olyan általános technológiákat is használhatnak, mint pl. az interaktív televízió, telefon, SMS-szolgáltatások, illetve az internet.³

¹ BANNISTER, Frank–CONNOLLY, Regina: *Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far*, Information Polity, 2012/3–4, 211–226.

² ARANYOSSY Márta, FEKŐ Adrienn, NEMESLAKI András: *The Quest for Success of e-Government: What Structure and Allocation of IT Spending Tells Us*, 22nd. Annual NISPAcee Conference, Budapest, 2014. May 22–24., 1–13.

³ SVENSSON, Jörgen–LEENES, Roland: *E-voting in Europe: Divergent democratic practice*, Information Polity, 2003/1–2, 3–15.

Cikkünk nézőpontjából az e-szavazás koncepcióját a technológia és társadalom komplex kapcsolatában értelmezzük.⁴ Ez azért lényeges, mert az e-szavazási rendszerek nemcsak technológiai elemekből állnak, hanem olyan struktúrák, amelyek az IKT és a társadalom egymást kölcsönösen formáló interakciói során kristályosodnak ki. Ahhoz, hogy értelmezzük és megértsük, hogyan jön létre IKT által gerjesztett innováció, általános elvként a technológiai dualitás fogalmának fontosságát hangsúlyozzuk.⁵ Orlikowski a fogalom bevezetésekor olyan érvrendszert épített fel, amely megmutatta, hogy az információs rendszerek kialakulása során legalább annyira jellemző az IKT szociológiai rendszereket formáló hatása, mint amennyire a szociológiai rendszerek behatárolják az IKT fejlesztését és alkalmazását. Továbbhaladva ezen a gondolatmeneten, arra a következtetésre juthatunk, hogy ezen komplex társadalom-technológiai innovációknak a gazdasági,⁶ és tágabban értelmezett társadalmi értéke⁷ is attól függ, hogy mennyire sikeresen működik ez a dualitás; azaz hogyan strukturálódnak az IKT segítségével intézményesülő új szocio-technikai rendszerek.⁸

Az e-szavazási rendszereknek szilárd és stabil biztonságra és megbízhatóságra kell épülniük, de ezen túlmenően tükrözniük kell, hogy a szavazás intézménye alapvetően társadalmi folyamat. Jól illusztrálja ezt az a kutatás, amely szerint a közösségi hálókön olyan ismerősökről posztolt üzenetek, akik a parlamenti választásokon szavaztak, több mint 340 000 további embert vittek el szavazni.⁹ Ugyanez a tanulmány hangsúlyozta, hogy a társadalmi stimulus általában is pozitív hatással van a döntések minőségére.

Prosser és Krimmer olyan e-szavazás vizsgálatára vonatkozó általános keretrendszert vezetett be, amely a technológiai dualitás koncepcióját operacionalizálja, és a témakört a politika, a jog, a technológia és a társadalom met-szetébe helyezi.¹⁰

⁴ LEE, Allan: *Thinking about Social Theory and Philosophy for Information Systems = Social Theory and Philosophy for Information Systems*, eds. MINGERS, John–WILLCOCKS, Leslie, John Wiley & Sons, Chichester, 2004, 1–26.

⁵ ORLIKOWSKI, Wanda: *The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations*, *Organization Science*, 1992/3, 398–427.

⁶ BRYNJOLFSSON, Erik–SAUNDERS, Adam: *Wired for Innovation: How Information Technology is Reshaping the Economy*, MIT Press, Cambridge, 2010.

⁷ BANNISTER, Frank–REMENYI, Dan: *The Societal Value of ICT – First Steps Towards an Evaluation Framework*, *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 2003/2, 197–206.

⁸ BANNISTER–CONNOLLY: *i. m.*; LIPS, Miriam: *E-Government is dead: Long live Public Administration 2.0.*, *Information Polity*, 2012/3–4, 239–250.

⁹ VLACHOKYRIAKOS, Vasilis–DUNPHY, Paul–TAYLOR, Nick–COMBER, Rob–OLIVIER, Patrick: *Unpicking the desing space of e-voting for Participation = CeDEM 13 – Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government* (2nd edition), eds. PRAYCEK, Peter–EDELMAANN, Noella, Danube University Krems, Austria, 2013, 357–362.

¹⁰ PROSSER, Alexander–KRIMMER, Robert: *The dimensions of electronic voting = Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society*, eds. PROSSER, Alexander–KRIMMER, Robert, GI and OCG, 2004, 21–28.

A politika vonatkozásában felhívják a figyelmet a kormányzati rendszer jellegére, a választások módjára és gyakoriságára (beleértve a statisztika- és jelentéskészítés szerkezetét, valamint a választások folyamatát), illetve az e-szavazással kapcsolatos hivatalos álláspont jelentőségére. E terület nem csupán a politikai álláspont, a politikaalkotás folyamatának vizsgálatát jelenti, hanem kiemelt figyelemmel kezeli a választással megbízott hivatalos szervezet pozícióját is (Magyarország esetében ez a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Nemzeti Választási Iroda). A szakterület egyik legelismertebb kutatója, Chrisanthi Avgerou e vonatkozásban a brazil e-szavazási kísérletek alapján azt hangsúlyozza, hogy az e-szavazás körében zajló politikai erőfeszítéseknek a demokratikus választásokkal kapcsolatos bizalomépítést kell szolgálniuk.¹¹ Krimmerhez és Prosserhez hasonlóan ő is – a Brazíliában végzett kutatás alapján – a választások szervezésével, lebonyolításáért megbízott szervezet kiemelkedő szerepét hangsúlyozza.

A második terület a jogi környezet, amely az országos, önkormányzati és egyéb szavazások kereteit rögzítve lényegében a kormányzat, illetve tágabb értelemben a társadalom demokratikus választásokhoz viszonyuló attitűdjét meghatározza. Ennek középpontjában természetesen a választási törvények állnak, de nem szabad megfeledkeznünk az egyéb jogi eszközökről sem (így a végrehajtási rendeletekről, a bíróságok és az Alkotmánybíróság határozatairól, illetve a választási szervek döntéseiről), amelyek irányt mutatnak, és meghatározzák az intézmények és állampolgárok részvételének módját, illetve a modernizáció és innováció intézményi kereteit.

Prosserék harmadik e-szavazást meghatározó területe a technológiai dimenzió, amelyik azt sugallja, hogy egy adott ország e-szavazással kapcsolatos általános technológiai képességének jó indikátora és meghatározója a közszolgálati IKT használatban elért tapasztalat, illetve eredmény. Olyan szolgáltatásokra hivatkoznak, mint pl. az e-azonosító kártyák bevezetése, az elektronikus aláírás használatának fejlettsége, a telekommunikációs hálózatok minősége és megbízhatósága.¹² Fontos vizsgálandó technológiaterülethez tartozó kérdések a hozzáférhetőség, az ár és a minőségi színvonal a már működő e-közigazgatási alkalmazások és szolgáltatások vonatkozásában is. Avgerou brazil eredményei is kapcsolódnak ehhez a dimenzióhoz, amennyiben az állampolgárok attitűdjét befolyásolják az e-közszolgálati rendszerek használatában szerzett tapasztalatok.¹³ Mindez pedig át is vezet minket az e-szavazás negyedik területéhez.

Az e-szavazás bevezetésének negyedik kulcsterülete az, hogy a kapcsolódó társadalmi tényezőket milyen mértékben sikerül integrálni, megszólítani, vagy

¹¹ AVGEROU, Chrisanthi: *Explaining Trust in IT-Mediated Elections: A Case Study of E-Voting in Brazil*, Journal of the Association for Information Systems, 2013/8, 420–451.

¹² *Uo.*

¹³ AVGEROU: *i. m.*

egyik másik nézőpontból: mennyire akadályozóak bizonyos társadalmi intézmények az IKT-használat választási folyamatokba történő befogadására. Az IKT-befogadás egy adott társadalomban számos területen látszik, legyen az e-kereskedelem, e-közzszolgálat vagy akár személyes IKT-használat, penetráció. A társadalmi struktúrákba való mélyfúrással pedig még jobban megérthetjük az e-szavazás elfogadásának vagy visszautasításának aspektusait (itt pl. Prosserék a politikai folyamatokban való részvételi szándékra, a postai szavazásokon való részvételi arányra, illetve egyáltalán az általánosan vett választási részvételi hajlandóságra gondolnak). E gondolatsor végén eljutunk a választási, a választást bonyolító intézmények iránti bizalomhoz, végső soron a képviseleti demokráciához való viszonyhoz, amely szinte mindegyik vizsgált területet magában foglalja.

A következő részekben vizsgálati keretet használva megmutatjuk, hogy Magyarországon az e-szavazás egyelőre inkább sok kockázattal övezett ígéretes potenciál, mintsem a közeljövő elterjedt realitása. Ugyanakkor jelezzük, hogy már eddig is történtek tapogatózó elemzések az e-szavazási technológiák hazai bevezetésére, és néhány sikeres tapasztalat, illetve K+F kísérletek megvizsgálására.¹⁴ Például a hivatkozott kétnapos szakmai workshop a legfejlettebb észt rendszert, a német, a francia, a portugál, de még a számunkra közelebbi romániai kezdeményezéseket is áttekintette. A szeminárium eredményei, néhány empirikus adat és egy-két sajátos magyar jogi keret segítségével azt szeretnénk megmutatni, hogy a fiktív jövő közelebb hozható, amennyiben egy olyan szisztematikus kutatási programot építünk fel, amely a gyakorlati eredmények megvalósítását, egyúttal a szakterület elméleti fejlesztését is lehetővé teszi egy-két vonatkozásban.

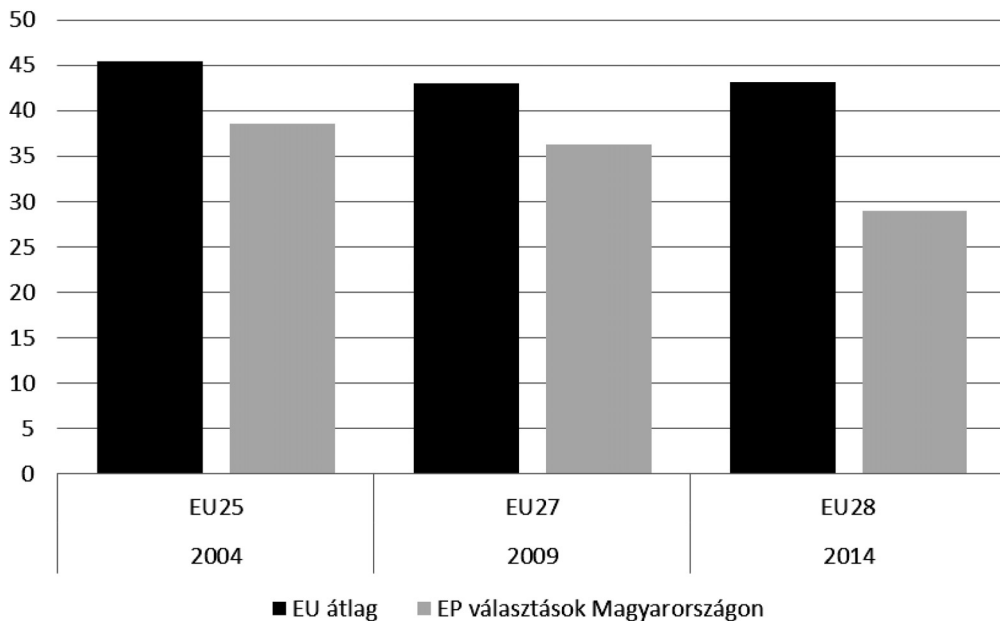
3. A nemzeti egység erősítése virtuális térben az e-szavazás segítségével

A javasolt kutatási programunk első tartománya a szavazási szándék értékelése és javítása két sajátságos virtuális magyar területen. Az első az uniós polgárságból adódó helyzet és lehetőség, illetve ennek hatásai az e-szavazásra, a másik pedig a határon kívüli magyar állampolgárok esetében a távsvavazás erősítése.

¹⁴ *Korszerű szavazási technológiák – Nemzetközi áttekintés: Összefoglaló a 2007. november 14–15-én „Korszerű szavazási technológiák 2007 – Jelen és jövő” témakörben megrendezett nemzetközi konferenciáról*, szerk. ZUBOR András, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium – Országos Választási Iroda, Budapest, 2008.

3.1. A szavazási szándék kérdése: az EP- és az országgyűlési képviseléválasztás tapasztalatai

Az 1. ábrán összefoglaltuk az EP-választásokon történő részvétel adatait, az uniós átlagot összehasonlítva Magyarországgal. A számokat 2004-től ábrázoljuk, amikor a Magyarországot is érintő legnagyobb bővítés történt. Míg 1979-ben, az első EU-9 tagállamos választásoknál 62% volt a szavazók aránya, 2004-re a 45%-os szintre jutott (EU-25). Az ábrán láthatjuk, hogy amíg az uniós átlag nagyjából stabilizálódott a 41–42%-os környéken, addig Magyarországon az EP-választásokon való részvétel folyamatosan csökkenő trendet mutat, csak négy ország található mögöttünk e tekintetben a 2014. évi adatok alapján: Horvátország – 25,2%, Lengyelország – 23%, Csehország – 18% és Szlovákia – 13%.



*1. ábra. Az EP-választásokon való részvétel
Az EU-átlag összehasonlítása a magyar eredményekkel*

Komoly viták zajlanak arról, hogy ez a trend folytatódik-e. Az Európai Bizottságtól megrendelt Eurobarometer kutatás mindenesetre azt mutatja, hogy a 15–30 éves korosztály 64%-a szándékozik szavazni, de mindössze 28%-a biztos ebben, a többiek csak bizonyos valószínűséggel.¹⁵

¹⁵ Eurobarometer – One Year To Go To The 2014 European Elections: Analytical Overview (EB/EP 79.5), Brussels, Directorate-General for Communication, Public Opinion Monitoring Unit, 2013.

Az eredmények magyarázatával kapcsolatosan a szakértők ki szokták hangsúlyozni, hogy a fiatalabb generációk általában kevésbé szavaznak, mint szüleik, és kevésbé is elégedettek az európai szintű politika működésével. Ezzel szemben empirikusan az látszik, hogy a 30 év alatti fiatalok relatíve nagyobb aránya jelez részvételi szándékot, mint az idősebb korosztályok, ezért Brüsszel szerint nagyobb beleszólást kívánnak abba, hogyan működjön az EU. Magyarországon ugyanakkor a fiatalok 57%-a válaszolta, hogy egyáltalán mutat valamilyen érdeklődést az uniós választások iránt, közülük pedig 22% mondta magát biztos szavazónak. Annak a 43%-nak, amely nem vesz részt EP-választásokon 15%-a hangsúlyozta ezt teljes bizonyossággal, szemben a 11%-os uniós átlaggal.

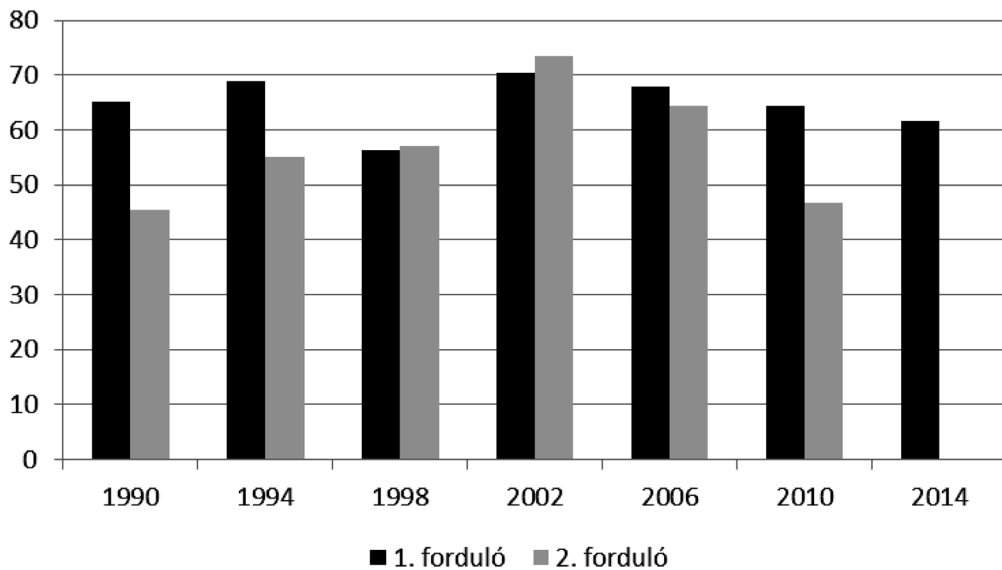
A távolmaradást jelző szavazók 67%-a Magyarországon azzal érvelt, hogy szavazatuk úgysem számítana, amelyik arány nagyjából hasonló a 64%-os EU-átlaghoz. Tovább finomítva a képet, Magyarországon 56%-ot egyáltalán nem érdekel a politika (EU-átlag: 47%), 48% pedig nem érzi magát felkészültnek ilyen jellegű felelős döntés meghozatalához (EU-átlag: 61%). Bár ez álságosnak hangzó kifogás is lehetne, a válaszok bizonyos mértékű komolyságát az jelzi, hogy arra a tesztkérdésre, hogy „Igaz-e az, hogy az EP-képviselőket közvetlenül választják meg az állampolgárok?” 56%-ban válaszoltak helyesen a magyarok, szemben a 47%-os uniós átlaggal.¹⁶

Mivelhogy az EP-választások célját és tétjét tekintve az állampolgárok meglehetősen távol érzik mindennapi problémáiktól, hazánkban immár hagyományosan alacsony részvétel mellett zajlanak a voksolások. Ezzel szemben, a szavazási szándék és a demokratikus részvétel iránti bizalom sokkal relevánsabb a nemzeti parlamenti képviselőválasztások esetében. Magyarország vonatkozásában 1990 óta beszélhetünk demokratikus választásokról, amelyek részvételi arányait a 2. ábrán mutatjuk be.

2014-ig Magyarországon kétfordulós választási rendszer volt, amelyet a második Orbán-kormány alakított egyfordulóssá; ezért 2014-ben csak egy oszlop jelzi a 2014. április 6-i választási részvételt. Ezen adatot összehasonlítva a megelőző választások első fordulós adataival azt láthatjuk, hogy az utolsó négy választás esetében folyamatos csökkenés figyelhető meg. Ugyanakkor, ha a 2014. évi eredményeket a második (mint a választási végeredményt eldöntő) forduló adataival vetjük össze, akkor magasabb részvételt tapasztalunk. Érdemes itt utalni arra, hogy a választások történetében a második fordulóknak háromszor volt komoly jelentősége a parlamenti többség eldöntésében – 1998, 2002 és 2006 esetében –, ennél fogva mindhárom évben a második forduló részvételi arány nagyon közel volt az elsőhöz. Amikor azonban az első forduló egyértelműen döntött a parlamenti arányokról és a kormányalakításról (pl. 2010), a magyar választók nem éltek az urnák-

¹⁶ Uo.

nál való második megjelenés lehetőségével. Mindazonáltal fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az országgyűlési képviselőválasztások legérdektelenebb második fordulója (1990 vagy 2010) is jóval magasabb részvételi arányt hozott a magyar választópolgárok körében, mint a legmagasabb részvételi EP-választás (2004).



2. ábra. Részvételi arány a magyar parlamenti választásokon

3.2. Az e-szavazásban rejlő speciális lehetőség: a távoli szavazás, mint a külföldi magyarok szavazása

A kutatási, különösen az alkalmazott kutatás-fejlesztési keretrendszerünk kidolgozásánál kiemelkedő lehetőséget látunk az e-szavazási képesség kiépítésében a határon túl élő magyar állampolgárok vonatkozásában, a távsvavazás, illetve postai szavazás továbbfejlesztése által. A jelenleg alkalmazott technológia a külföldön élő állampolgárok választási részvételére a postai úton történő szavazás, illetve a külképviseleteken, konzulátusokon való személyes megjelenés. E szavazási formáknak a kidolgozott, biztonságos és transzparens IKT támogatása komoly hajtóerőt jelenthet az e-szavazás meghonosítása felé.

A nemzeti választási politika iránya a határon kívül élő állampolgárok választásokba való minél intenzívebb bevonása két szempontból jelentős az innováció oldaláról. Először is mivel kb. 5 millió magyar él a határokon kívül – 50%-ban a környező országokban – a számukra biztosított transzparens, nem diszkriminatív és mind jogilag, mind műszakilag kifogástalanul működő szavazási technológia kimondottan fontos. Másodsorban, az ilyen irányú poli-

tikai stratégia a határokon belüli részvételi „szkepticizmust” is átalakíthatja, elsősorban azok körében akik fogékonyak az innovációra és a folyamatok modernizálására.

Kiindulásként az 1. táblázatban a 2014. évi parlamenti választások eredményét foglaljuk össze kiemelve a postai szavazás nagyságrendjét és jelentőségét. Az 127 633 érvényes szavazat a határon belüli, illetve személyesen leadott szavazatok 2,7%-át teszi ki. Ez utóbbiak egy része külképviseleteken került leadásra. A postai szavazatok 95%-ban a Fidesz–KDNP koalíciót támogatták, és a mandátumeloszlások alapján a 2014–2018 közötti időszakra kétharmados többség megalakítását tették lehetővé.

1. táblázat. A 2014. évi parlamenti választások eredménye
– külön jelezve a postai szavazás relevanciáját

Pártok	„Hagyományos”		Levél		Összes	
	szavazat	%	szavazat	%	szavazat	%
Fidesz–KDNP	2 142 142	43,55%	122 638	95,49%	2 264 780	44,87%
MSZP–EGYÜTT– DK–PM–MLP	1 289 311	26,21%	1 495	1,16%	1 290 806	25,57%
JOBBIK	1 017 550	20,69%	2 926	2,28%	1 020 476	20,22%
LMP	268 840	5,47%	574	0,45%	269 414	5,34%
Összes	4 717 843		127 633		4 845 476	

Még érdekesebb képet kapunk a külhoniak szavazásáról, ha a Nemzeti Választási Irodához érkezett több mint 158 000 postai szavazatot megvizsgáljuk. Összevetve ugyanis ezt a nagyjából 128 000 érvényes szavazattal azt látjuk, hogy csaknem 30 000 magyar szavazó – közel 20%-a az összes postán szavazónak – küldött érvénytelen szavazatot, vagy elrontotta a postai szavazás menetét valahol. A határon túli érvényesen regisztrált szavazók száma a 2014. évi országgyűlési választásokat megelőzően csaknem 194 000 fő volt a világ különböző országaiban, ennek megfelelően a „hibaarány” nem túl ígéretes a jövőre nézve. Ugyanakkor ennek javítására kívánatos lehet a „szavazóbarátabb”, innovatívabb, megbízhatóbb szavazási módszerek tesztelése, illetve szűkebb körű kipróbálása – miért ne legyen az éppen az e-szavazás?¹⁷

¹⁷ CSERNY Ákos: *Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről* = *Határtalan választások – Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*, szerk. CSERNY Ákos, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014, 39.

A távszavazás természetesen nemcsak magyar kérdés. Ha részletesen megvizsgáljuk az ezzel kapcsolatos releváns adatokat, akkor más országok esetében is komoly lehetőségek mutatkoznak e téren. A 2. táblázatban öt olyan uniós ország adatait összesítettük, amelyek hazánkhoz hasonlóan a jelentős számú külföldön élő állampolgár miatti egyenlő és korlátozás-, illetve feltételmentes szavazati jogot biztosító „gondoskodó anyaország” modellhez tartoznak. A „virtuális állampolgárság” választásokkal kapcsolatos kutatások kiterjesztésében való jelentőségét jól tükrözi, hogy néhány országban már léteznek publikált adatok e-szavazás tesztelésével kapcsolatban (Franciaország és Portugália), illetve két másikban közöltek kutatási kezdeményezéseket e területen (Olaszország és Románia).

2. táblázat. Táv- vagy határon túli szavazás néhány EU-országban¹⁸

Ország	Lakosság (millió fő)	Külhoniak (millió fő)	A külhoniak által megválasztott képviselők	Szavazási mód	E-szavazás
Franciaország	66	2,5	12 szenátor, 11 képviselő	levél	tesztelt
Portugália	10,5	5	4 képviselő	levél	tesztelt
Olaszország	61	4,2	6 szenátor, 12 képviselő	levél	kutatási fázis
Horvátország	4,3	1,7	3 képviselő	személyes	–
Románia	23	4,2	2 szenátor, 4 képviselő	személyes	kutatási fázis
Magyarország	10	5	országos listára szavaznak	levél	–

Ebbe az irányba megcélzott mélyebb kutatásokkal komoly lépéseket tehetünk az e-szavazás tesztelésében, a politikai vonatkozások feltárásában, illetve a különböző érdekhordozók álláspontjainak megismerésében.

4. A biztonság, illetve biztonság tudatosság megteremtése: az e-szavazás alapja

Az e-szavazással kapcsolatos technológiai dimenziók kulcsa, a sikeres alkalmazás alapvető feltétele: az információbiztonság. Mindez magában foglalja a szavazatok kódolásának kriptográfiai megoldásait, az adatok továbbításának biz-

¹⁸ CSERNY: *i. m.*, 33–37.

tonságos megoldását, a szavazók azonosításának titkosítását és sok egyéb adatfeldolgozási részletet, amelyek a szavazók, választási intézmények és a politikai pártok bizalmát fenntartják a választási eljárásban. Az ezzel kapcsolatos kutatási terület – amelyet második irányként meghatároztunk – azon jelenség feltárása, hogy az információbiztonsági kérdések rendszerszintűvé váltak az IKT közigazgatásban való elterjedésével, és jelentősen befolyásolják a kormányok működését, valamint az ezzel kapcsolatos jogi kereteket. Az elektronikus adatok védelme, a kritikus infrastruktúrák támadásokkal kapcsolatos ellenálló képessége, és a tág értelemben vett biztonság tudatosság világszintű probléma lett.

Kutatási keretrendszerünknek erre a területre javasolt kiterjesztésével azt az érvrendszert építjük fel, hogy az e-szavazási képesség kifejlesztése az információbiztonság multidiszciplináris megközelítésével is megalapozható, különösen a közsférában megkezdődött átfogó szemléletű elektronikus információbiztonsági szemlélet alapján, amelyet a 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról (a továbbiakban: Ibtv.) foglal össze. Magyarországon e törvényi keret, illetve a mögötte levő IKT-szemlélet az e-szavazás fontos hajtóereje lehet, legalábbis annak kísérleti bevezetése szempontjából.

Minél fejlettebb e-kormányzati szolgáltatásaink vannak, minél több tevékenység zajlik a „kibertérben”, annál kitettebbek vagyunk az ezzel kapcsolatos magas kockázatoknak: az egyes rendszerek elleni vagy akár a teljes infrastruktúrát érintő támadásoknak. Ezek egy része ún. konvencionális bűnözés lehet, más részük pedig az újszerű kiberbűnözés kategóriájába tartozik. Ebben a vonatkozásban maga a „kibertér” fogalom azt a komplex hálózati kapcsolatrendszert takarja, ami az egyének, intézmények és az IKT-rendszerek, a közösségi hálózatok között húzódnak meg, szemben a korábbiakban használt „számítógépes hálózat” fogalommal, amely ennél lényegesen szűkebb, technikai területre fókuszál. Benjamin Netanyahu ezzel kapcsolatban a következőket fogalmazta meg: „*Terrorizmus alatt olyan tudatosan és szisztematikusan végrehajtott gyilkosságokat, maradandó sérülés okozásokat, és általános fenyegetéseket értünk, amelyeknek politikai célzatú félelemkeltés az oka*”.¹⁹ Az USA-ban az FBI a „kiberterrorizmust” úgy definiálja mint, „*előre eltervezett, politikai szempontból motivált támadás az információfeldolgozás, a számítógépes rendszerek, programok és adatkezelés folyamata ellen, amelyek zavarokat okoznak a nem harci jellegű célpontokban, szervezetekben, illetve titkosított műveletekben*”.²⁰

Krasznay és Török összefoglalása alapján az egyes kormányoknak a következő „kibertámadások” ellen kell védelmet, illetve válaszlépési eljárásokat kidolgozniuk:²¹

¹⁹ NETANYAHU, Benjamin: *Harc a terrorizmus ellen*, Alexandra, Budapest, 1995, 20.

²⁰ TIEFENBRUN, Susan: *A semiotic approach to a legal definition of terrorism*, ILSA J. Int'l & Comp (L), 2002, 371.

²¹ KRASZNAY Csaba, TÖRÖK Szilárd: *Hungary's Cyber Defense Readiness from the Perspective of International Recommendations*, Hadmérnök, 2014/1, 209–216.

- *Kiberbűnözés* alatt azt a szervezett bűnözést értjük, ami kihasználja a kibertér lehetőségeit. E tevékenységek általában összekapcsolódnak egyéb kiberfenyegetettségekkel is. A kiberbűnözés következményeinek igen negatív hatásai lehetnek a közintézmények és közalkalmazottak működésére.
- *Kiberterrorizmus*: a kiberterroristák/hackerek tevékenysége általában közintézményeket vagy figyelem központjában levő szervezeteket céloz meg. A kiberterroristák és a hackerek lényegében ugyanazt az eszközkészletet használják, ezért alapvetően a velük szemben való védekezéshez is ugyanazok az intézkedések és megoldások szükségesek.
- *Kiberkémkedés*: azzal a folyamattal párhuzamosan, hogy egyre több információt dolgozunk fel és közvetítünk online, a különböző szolgálatok fókuszja is egyre inkább a kibertér felé fordult. Mára minden kormányszatnak számolnia kell e fenyegetéssel, és adatait meg kell védenie a kiszivárogtatásokkal szemben.
- *Kiberhadviselés*: a kibertér a XXI. században a legújabb csatatérnek minősül, ahol a közigazgatási IKT a fenyegetések egyik fő célpontja. Különösen a speciális helyzetekben kell a kormányzati szerveknek kiemelt figyelmet fordítaniuk ezen új típusú „programkódokkal vívott harcászatra”.

2012 óta Magyarország élenjáróan és szisztematikusan fejleszti stratégiáját, kodifikációs rendszerét és tudatosságnövelő akcióit a kiberbiztonság területén, és erre a technikai és jogi alapra építve meg tudja erősíteni a bizalmat további e-kormányzati projektekkel, köztük akár az e-szavazás tesztelésével kapcsolatban is.²²

Az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat rögzíti Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely kiemeli az elektronikus információrendszerek biztonságát, a kritikus nemzeti infrastruktúrák védelmét és a megfelelő szintű kibervédelem kifejlesztését. E rendeletbe foglalt Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a Kormány jóváhagyta Magyarország Nemzeti Kibervédelmi Stratégiáját is, amelytől egyenes út vezetett Magyarország információbiztonsági törvényének 2013. április 15-i elfogadásához, kiemelkedő mérföldkövet állítva a kiberbiztonság jogi kereteinek megteremtésében.

A törvény hatása sokkal szerteágazóbb annál, mint amilyennek első látásra tűnik, mivel az adatfeldolgozó szervezeteket nemzeti adatvagyon körébe tartozónak tekinti, illetve magában foglalja az európai és a nemzeti kritikus infrastruktúra elemeit. A rendelkezések a központi és helyi kormányzati szervezeteken túl, kiterjednek a közszolgáltatókra, pénzügyi szervezetekre, elektronikus kommunikációs szolgáltatókra, sok esetben magáncégekre is. A törvény az információbiztonsággal kapcsolatban az ún. CIA-alapháromszög elemeit foglalja

²² SZÁDECZKY Tamás: *Information Security – Strategy, codification and awareness = Driven Public Service Innovation*, ed. NEMESLAKI András, ICT Publisher of the National University of Public Service, Budapest, 2014. 99–11.

magában: az integritást, a bizalmasság megőrzését és a hozzáférhetőség biztosítását az elektronikus adatokkal és információval kapcsolatban.

Az Ibtv. az információrendszerek integritásának, hozzáférhetőségének biztosítását mint zárt, teljes körű, konzisztens módú meghatározását írja elő, arányos mértékben azokkal a kockázatokkal, amelyek az elektronikus rendszereket és komponenseiket fenyegetik.

A kockázatokkal arányos elektronikus információ- és adatvédelem kialakításához a törvény az egyes rendszerek ún. kockázati osztályokba való besorolását írja elő. A besorolás a biztonsági szint, az integritás mértéke, illetve a rendelkezésre álló rendszertulajdonságok alapján 1-től 5-ig értékelt skálán történik, ahol az 5-ös jelenti a legmagasabb biztonsági szintet.

- 1. szint: egy szervezet sem tartozik ide, ahol lényegében nincs semmilyen biztonsági követelmény;
- 2. szint: Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, helyi és nemzetiségi önkormányzatok, hatósági igazgatási társulások;
- 3. szint: központi államigazgatási szervek, Országos Bírósági Hivatal, bíróságok, ügyészségek, Állami Számvevőszék, Magyar Nemzeti Bank, fővárosi és megyei kormányhivatalok;
- 4. szint: Magyar Honvédség;
- 5. szint: jogszabályban meghatározott, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozói, az európai és nemzeti létfontosságú, törvény által kijelölt rendszerek.

Az Ibtv. alapján e szervezetek vezetőinek ki kell jelölni elektronikus információbiztonsági igazgatókat, akik feladatuk kapják az információrendszerek védelmének megszervezését, amely tulajdonképpen megegyezik az üzleti világban ismert információbiztonsági vezető (chief information security officer – CISO) feladataival. A törvény létrehozta a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóságot, és a biztonsági események adatainak műszaki vizsgálatába és a sérülékenység-vizsgálatba a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet is bevonta.

A törvényi szabályozás, illetve a hozzá kapcsolódó információbiztonsági szervezés és végrehajtás olyan keretet ad az e-szavazási rendszerek kialakításának és tesztelésének, amelyek szemléletükben is bizalom erősítő, és a műszaki fejlesztések irányainak is előremutató lehetőségeket biztosítanak.

5. Az e-kormányzati szolgáltatások helyzete: az e-résztvételtől az e-szavazásig

Az e-szavazás megalapozásának harmadik területe, javasolt kutatási stratégiánk harmadik iránya abból indul ki, hogy az e-szavazással kapcsolatos képességek egy adott országban erőteljesen összefüggnek és korlátozottak a

3/A. táblázat. A közszolgálati IKT és e-kormányzat befogadásának összehasonlítása Magyarország és a határon túli szavazás szempontjából jelentős országok vonatkozásában²³

Ország	Regisztrált külföldi szavazók	E-Government helyezés		E-Government Index		E-Participation Index	
Magyarország		39		0,66374		0,45098	
1 Románia	103 654	64	– 25	0,56315	– 0,10059	0,47058	0,0196
2 Szerbia	29 410	69	– 30	0,54715	– 0,11659	0,41176	– 0,03922
3 Horvátország	244	47	– 8	0,62817	– 0,03557	0,33333	– 0,11765
4 Ausztria	NA	20	19	0,79124	0,1275	0,62745	0,17647
5 Szlovákia	NA	51	– 12	0,61478	– 0,04896	0,62745	0,17647
6 Szlovénia	NA	41	– 2	0,65054	– 0,0132	0,39215	– 0,05883
7 Ukrajna	NA	87	– 48	0,50316	– 0,16058	0,43137	– 0,01961
8 Németország	2 361	21	18	0,78640	0,12266	0,70588	0,2549
9 USA	1 152	7	32	0,87483	0,21109	0,92156	0,47058
10 Kanada	832	11	28	0,84177	0,17803	0,82352	0,37254
11 Svájc	655	30	9	0,72670	0,06296	0,37254	– 0,07844
12 Nagy-Britannia	647	8	31	0,86948	0,20574	0,96078	0,50980
13 Ausztrália	573	2	37	0,91034	0,24660	0,94117	0,49019
14 Svédország	414	14	25	0,82250	0,15876	0,60784	0,15686
15 Franciaország	291	4	35	0,89384	0,23010	0,96078	0,5098
16 Olaszország	250	23	16	0,75930	0,09556	0,78431	0,33333
17 Hollandia	157	5	34	0,88966	0,22592	1,00000	0,54902
18 Izrael	141	17	22	0,81615	0,15241	0,86274	0,41176
19 Belgium	133	25	14	0,75638	0,09264	0,62745	0,17647
20 Spanyolország	133	12	27	0,84098	0,17724	0,78431	0,33333

köszolgáltatásban használt tágran vett IKT-beruházások eredményeivel és tapasztalataival.²⁴

Az IKT-befogadás magyarországi megítéléséhez, illetve azon országokkal való összehasonlításhoz, ahol a távszavazás jelentős lehet, összegyűjtöttünk néhány aktuális és releváns adatot a 3/A. és a 3/B. táblázatban az e-kormányzat használatáról és fejlettségéről. A táblázatban szereplő első nyolc ország Magyarországgal szomszédos, és a regisztrált választók száma alapján állított

²³ UNPAN – United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future we Want, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014.

²⁴ PROSSER–KRIMMER: *i. m.*; AVGEROU: *i. m.*

3/B. táblázat. A közszolgálati IKT és e-kormányzat befogadásának összehasonlítása Magyarország és a határon túli szavazás szempontjából jelentős országok vonatkozásában²⁵

Ország	Online Service Index		Human Capital Index		Telecom. Infrastructure Index	
Magyarország	0,55905		0,8668		0,56536	
1 Románia	0,44094	– 0,11811	0,81	– 0,0568	0,43854	– 0,12682
2 Szerbia	0,3937	– 0,16535	0,7796	– 0,0872	0,46814	– 0,09722
3 Horvátország	0,46456	– 0,09449	0,7928	– 0,0740	0,62711	0,06175
4 Ausztria	0,74803	0,18898	0,8660	– 0,0008	0,75972	0,19436
5 Szlovákia	0,48818	– 0,07087	0,8265	– 0,0403	0,52963	– 0,03573
6 Szlovénia	0,42519	– 0,13386	0,9072	0,0404	0,61925	0,05389
7 Ukrajna	0,26771	– 0,29134	0,8616	– 0,0052	0,38016	– 0,1852
8 Németország	0,66929	0,11024	0,8862	0,0194	0,80377	0,23841
9 USA	0,94488	0,38583	0,939	0,0722	0,74059	0,17523
10 Kanada	0,91338	0,35433	0,8952	0,0284	0,71676	0,1514
11 Svájc	0,50393	– 0,05512	0,8562	– 0,0106	0,81992	0,25456
12 Nagy-Britannia	0,89763	0,33858	0,8574	– 0,0094	0,85340	0,28804
13 Ausztrália	0,92913	0,37008	0,9978	0,1310	0,80405	0,23869
14 Svédország	0,70078	0,14173	0,8802	0,0134	0,88656	0,3212
15 Franciaország	1,00000	0,44095	0,8812	0,0144	0,80029	0,23493
16 Olaszország	0,74803	0,18898	0,8552	– 0,0116	0,67473	0,10937
17 Hollandia	0,92913	0,37008	0,9224	0,0556	0,81751	0,25215
18 Izrael	0,87401	0,31496	0,8545	– 0,0123	0,71998	0,15462
19 Belgium	0,67716	0,11811	0,8932	0,0264	0,69880	0,13344
20 Spanyolország	0,94488	0,38583	0,9152	0,0484	0,66288	0,09752

tuk őket rangsorba. Az elemzéssel azt kívántuk érzékeltetni, hogy a választópolgárok e-kormányzattal kapcsolatos magatartása és viselkedése életkörünyezetük által meghatározott, azaz valószínűsíthetően pozitívabb befogadást várhatunk a magasabban rangsorolt országokban élő szavazóktól. Megfigyelhetjük, hogy hazánk rangsorban elfoglalt helye – Ausztriát kivéve – mindegyik szomszédjánál jobb, ugyanakkor jelentős a különbség az uniós, illetőleg nem uniós országok összehasonlítása terén, ami potenciálisan igen eltérő e-szavazáshoz való viszonyulást jelenthet. Még diverzifikáltabb a kép, ha az e-részvé-

²⁵ UNPAN – United Nations E-Government Survey 2014.

teli indexeket hasonlítjuk össze, amelyek az állampolgárok online platformokon való véleménynyilvánítási hajlandóságát és viselkedését mutatják.

Romániában, ahol a legtöbb regisztrált magyar szavazó él, az e-kormányzati szolgáltatások némileg Magyarország mögött vannak, ugyanakkor az e-résztvételi index kis mértékben jobb, mint hazánkban, jelezve azt, hogy az állampolgárok szívesebben vesznek részt online platformokon. A technológiai infrastruktúra indexeket összehasonlítva azt látjuk, hogy az ezek közötti különbségek nem jelentősek a kelet-közép-európai régióban, és a fejlődést tekintve gyorsan fognak egymáshoz és az uniós átlaghoz felzárkózni. A technikai különbségek megszűnését az EU kohéziós és strukturális alapjai is elősegítik az IKT-iparágak aktív beruházásai és fejlesztései mellett.

Ahhoz, hogy még jobban megértsük a kormányzás átláthatóságának állampolgárok általi megítélését, a 4. táblázatban további adatokat foglaltunk össze az „e-kormányzati összehasonlító kutatásból”, amelyek az egyes országok szolgáltatásokkal, közintézményekkel, illetve személyes adatokkal kapcsolatos eredményeit mutatják.²⁶ A tizenkilenc közigazgatási szolgáltatást összehasonlító jelentés ezek használatáról azt tükrözi, hogy a magyar adatok 41%-kal maradnak az uniós átlag alatt, a harminckét rangsorolt hely közül Magyarország a 30. helyen áll. Azoknak az aránya, akik bízna és rendszeresen használnak e-kormányzati szolgáltatásokat 6%-kal alacsonyabb az EU-tagok átlagánál (32%), miközben azoknak az aránya akik a hagyományos ügyintézkést preferálják 11%-kal magasabb az uniós átlagnál (38%).

A táblázatból az is látszik, hogy a legtöbb olyan országban, ahol magyar távsvavazók élnek a kormányzati átláthatóság megítélése alacsonyabb, mint az uniós átlagban, ezért az e-szavazásban való előrelépéshez a bizalom megerősítése kulcskérdés. Például Romániában, amely a legjelentősebb ország a magyar külföldi szavazókat tekintve, 6 pontos értéket látunk a szolgáltatások átláthatóságának és 0-t a személyes adatok hasonló megítélésének kérdésében, amíg az uniós átlag 41 és 43 a kérdéses átláthatósági mérőszámok esetében. Más országokban – mint pl. Ausztriában, Belgiumban vagy Spanyolországban – ezzel szemben az átláthatóság és a bizalom magasabb értékelése az e-szavazással kapcsolatos kísérletekkel összefüggésben is potenciális lehetőséget jelenthet az ott élő magyar szavazók választási kedvének előmozdítására.

²⁶ *European Commission: Public Services Online 'Digital by default, or by Detour?' Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – 2012 Benchmark*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

4. táblázat. Kormányzati átláthatóság a felhasználói nézőpontból azokban az országokban, amelyek jelentősek a határon túli távszavazás vonatkozásában²⁷

	Ország	Regisztrált külföldi szavazók	Szolgáltatások	Állami szervek	Személyes adatok
	Magyarország		28	32	17
1	Románia	103 654	6	48	0
2	Szerbia	29 410	NA	NA	NA
3	Horvátország	244	33	56	56
4	Ausztria	NA	53	80	75
5	Szlovákia	NA	4	44	0
6	Szlovénia	NA	60	90	78
7	Ukrajna	NA	NA	NA	NA
8	Németország	2 361	31	57	33
9	USA	1 152	NA	NA	NA
10	Kanada	832	NA	NA	NA
11	Svájc	655	12	74	6
12	Nagy-Britannia	647	32	48	31
13	Ausztrália	573	NA	NA	NA
14	Svédország	414	53	70	86
15	Franciaország	291	40	50	75
16	Olaszország	250	18	56	33
17	Hollandia	157	56	76	67
18	Izrael	141	NA	NA	NA
19	Belgium	133	58	72	25
20	Spanyolország	133	86	82	78
	EU 27 átlag		41	66	43

²⁷ Uo.

6. Az intézményi bizalom megteremtése: az e-szavazás társadalmi konstruálása

Julie Freeman és Sharna Quirke megfogalmazása szerint a digitális demokrácia, az e-részvétel és a tágabb civil aktivitás az e-kormányzati erőfeszítések mitikus fogalmai, ezeknek ugyanis egy nyitottabb, fogékonyabb és társadalmi igényekre reagálóbb irányba történő elmozdulása elképzelhetetlen a kormányzási kultúra megváltozása nélkül.²⁸ A szerzők emellett érvelnek, hogy a legtöbb kormányzat – mint a magyar kormányzat is – kevés hangsúlyt fektet olyan online eljárások kidolgozására, amelyek a döntéshozatalban nagyobb teret engednek a civil kezdeményezéseknek, ehelyett a prioritások az információszolgáltatáson, szolgáltatások fejlesztésén és az e-kormányzat integrációs funkcióin, a hatékonyságnövelésen vannak.

Az e-szavazás komplex szociotechnikai rendszerei magas e-demokrácia fejlettséget igényelnek. Legalábbis ez a feltételezés domináns azokban az európai kutatásokban, amelyeket a STOA munkacsoportokban határoztak meg.²⁹ Emellett Mulder és Hartog azt állítja, hogy az e-demokrácia sajátos értéklánc felépülésével alakul ki, fokozatosan egymásra épülő elemek működésével.³⁰ Meglehetősen pesszimisták a rövid távú eredményekkel kapcsolatban, mivel az egyedi e-demokrácia projektek komoly politikai kockázatokat hordoznak, a technikai megoldások komplexek és a fejlesztési újdonságok miatt bizonytalanok, hiányoznak a tesztelt megoldások, továbbá a politikusok is sokkal inkább a rövidtávú megoldásokat preferálják. Ezen a téren hiányzik az átfogó megoldások fejlesztése, és az ezekben való gondolkodás.³¹ Az e-demokrácia elemeinek egymásra épülése a következő:

- Az információ-megosztás az az első alapvető építőelem, amely lehetővé teszi az állampolgárok tájékozottságát, miáltal képesek véleményük kommunikálására.
- A megalapozottság második elemként a strukturált dialógusok kialakítását biztosítja úgy, hogy azok konklúziók kialakítását, illetve a problémákkal kapcsolatos összefüggések megértését tegyék lehetővé.
- Az eredmények értékelése harmadik fázisként rendezi, sorba állítja, prioritásokkal látja el a közfigyelemre érdemes területeket.
- A döntéshozatal pedig nem más, mint az a speciális folyamat, amelyik lehetővé teszi a strukturális véleményformálást és a megoldás kialakítását.

²⁸ FREEMAN, Julie–QUIRKE, Sharna: *Is E-democracy a Myth Civic Participation and Democratic Reform* = PRAYCEK, EDELMANN: i. m., 31.

²⁹ STOA. *Can e-Voting Increase Electoral Participation?*, Brussels, STOA Workshop at the European Parliament, 2011. March 17.

³⁰ MULDER, Bert–HARTOG, Martijn: *Applied E-democracy – A need for an information framework to support development* PRAYCEK, EDELMANN: i. m., 19–30.

³¹ MULDER–HARTOG: i. m., 27.

- A szavazás mint az értéklánc csúcsa, konvergálja a résztvevőket valamilyen adott politikai kimenet irányába.

Mindezekből következően kutatási programunk negyedik területe azon társadalmi mechanizmusok feltárására vonatkozik, amelyek azt elemzik, hogyan alakul ki a bizalom az „e-demokrácia értékláncának” kiépítése során, illetve a különböző intézményeink és az emergens folyamatok miként alakítanak ki a technológia segítségével bizalmi struktúrákat.

Az információrendszerek területén az ún. strukturációs modellek – Giddens általános strukturációs elméletéből származtatva³² – rendkívül hasznos elméleti keretét adják az új technológiák bevezetésével és intézményesülésével létrejövő társadalmi folyamatok leírásának. A strukturációs elmélet³³ középpontjában a struktúra áll, azoknak a szabályoknak és erőforrásoknak a halmaza, amelyik meghatározza szociális rendszereink tulajdonságait. Az elmélet szerint szociális rendszereink az egyének és csoportok közötti állandóan újratermelt kapcsolatokkal kialakuló társadalmi szokások, amelyeken keresztül a struktúrák állandóan fejlődnek. Ezeknek a mindennapos szokásoknak a dinamikus kölcsönhatásai alkotják a strukturációt, amely az egyének emergens, alulról és spontán szerveződő viselkedése, valamint az intézmények, felülről és tervezetten kialakuló keretei ok-okozatilag szétválaszthatatlan kölcsönhatásban alakítanak.³⁴

Ahogy arra az előzőekben a fiatalok példájával utaltunk, a szavazási szándék kialakulásában kulcstényező a demokratikus intézmények teljesítménye. Az IKT-rendszerekkel támogatott szavazás befogadása úgy alakulhat ki, ha ezek között az intézmények és a szavazók viselkedése között fenntartható kölcsönhatás alakul ki.

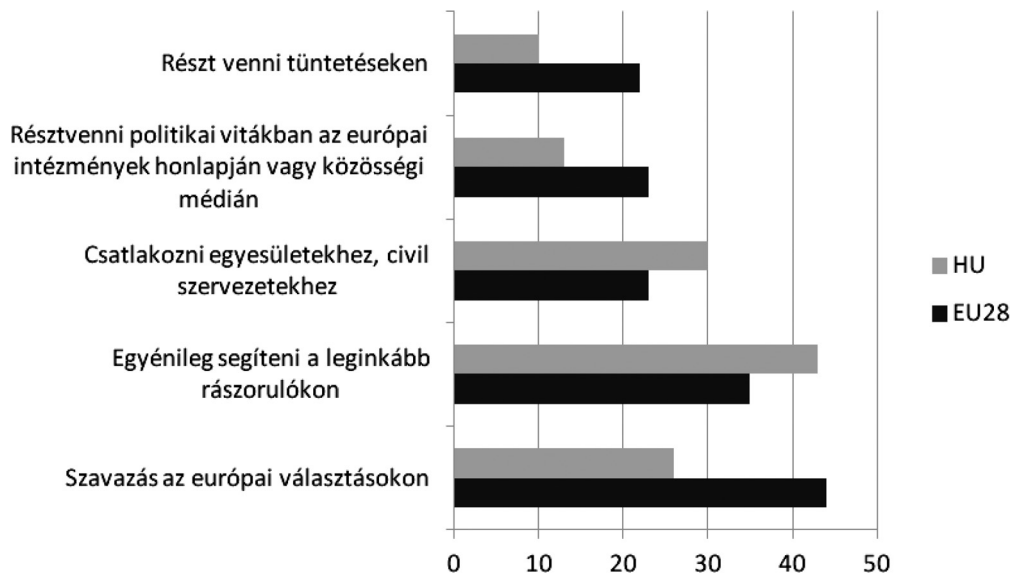
A fiatal magyar szavazók összehasonlítva az európai átlaggal sokkal kevésbé tekintik a szavazást a politikai demokráciához való hatékony hozzájárulásnak.³⁵ Ugyanakkor valamennyire ígéretesnek tekinthető a 3. ábra szerint a relatíve magas társadalmi érzékenység és hajlandóság a civil szervezetekhez való kapcsolódásban.

³² JONES, Matthew–KARSTEN, Helena: *Giddens' s structuration theory and information system research*, MIS Quarterly, 2008/1, 127–157.

³³ GIDDENS eredeti megfogalmazása a „structuration theory”, amelyet jobb híján fordítottunk „strukturációs elméletnek”, amely kifejezést egyébként a magyar szociológiai irodalom használja.

³⁴ JONES, Matthew–ORLIKOWSKI, Wanda–MUNIR, Kamal: *Structuration Theory and Information Systems: A Critical Reappraisal = Social Theory and Philosophy for Information Systems*, eds. MINGERS, John–WILLCOCKS John, Wiley & Sons, Chichester, 2004, 297–328.

³⁵ Eurobarometer, *i. m.*



3. ábra. Melyik a legjobb módja annak, hogy hatékonyan vegyél részt az EU-t érintő társadalmi vitákban? (résztevők %)³⁶

Az Eurobarometer eredményeivel összhangban a legutóbbi magyar felméréseknek is aggasztó eredményei vannak az intézményeinkkel kapcsolatos bizalomcsökkenéssel és a részvételi szándékokkal kapcsolatban.³⁷ Konkrétan, a felmérés szerint nincs olyan intézmény, amely a 15–29 éves magyar fiatalok bizalmát túlságosan élvezné, csak a katonaság, a rendőrség, illetve a bíróság kapott kismértékben pozitív eredményt a bizalmi skálán. Ennek a generációnak 19%-a jelezte, hogy teljes bizonyossággal részt venne a szavazáson. A *Magyar Ifjúság 2012* kutatási projekt ezt a jelenséget megerősítve azt mérte, hogy a politika iránti érdeklődés mindegyik képzett korcsoportban esett, a válaszadók 57%-a jelezte, hogy semmilyen formában sem érdekli őket a politika.³⁸ 2008-ban hasonló jellegű kutatásban 34% a biztosan szavazók aránya, és 9%-kal kevesebben (16%) válaszolták, hogy teljes bizonyossággal nem mennek szavazni.

2008 óta drasztikus csökkenés figyelhető meg az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnöki intézménnyel kapcsolatos percepciók bizalom tekintetében, de hasonlóan negatív trendek láthatóak az olyan gazdasági intézményekkel kapcsolatban is, mint például a bankok. A fiatal magyaroknak olyan alacsony a demokratikus intézmények iránti bizalma, hogy mindössze 40% tartja

³⁶ Uo.

³⁷ SZÉKELY Levente: *Magyar Ifjúság 2012*, Budapest, Kutatópont, 2013.

³⁸ Uo.

a demokráciát a legjobb politikai rendszernek, és – bár nagyrészüket egyáltalán nem is élt akkor – nosztalgikus ideákkal viseltetnek a kádári „gulyáskommunizmussal” kapcsolatban.³⁹

A demokratikus intézményekbe vetett társadalmi bizalommal összefüggésben fontos rögzítenünk: a választások törvényessége, mint a hatalomgyakorlás legitimációs alapja kiemelt fontosságú az állam működése szempontjából. Ennélfogva a voksolás elektronikus formájának témaköre napjainkban alapvetően törvényességi, legitimációs problémaként jelentkezik. Amikor egy konferencia alkalmával megkérdeztük Pálffy Ilonát, a Nemzeti Választási Iroda elnökét, hogy miképpen látja az e-szavazás lehetőségét Magyarországon, akkor az alábbi három fontos állításban foglalta össze a helyzetet. Az elektronikus szavazás

- elsősorban politikai kérdés, ma már nem annyira technikai dilemma;
- a politikai tárgykörön belül különösképpen bizalmi probléma, bizalom az intézményekben, a demokráciában és csak mindezek után sorolódik a technológia;
- operatív nézőpontból elsősorban jogi szabályozási prioritás, nem annyira technológiai fejlesztési kérdés.

A határon túli szavazással kapcsolatban a közeljövőben az NVI nem vizionál más megoldást, mint a postai szavazás technológiáját, elsősorban arra az álláspontra helyezkedve, hogy a transzparencia, a megbízhatóság és az általános integritás a választás mechanizmusában sokkal fontosabb politikai érték, mint a kockázatos és bizonytalan választási szándéknövekedés az IKT-innováció hatására a fiatalabb „digitális-bennszülött” generációkban. Ezt mindenképp figyelembe kell vennünk az e-szavazással kapcsolatos társadalmi bizalomépítés mechanizmusában, hiszen választásokat szervező és ellenőrző csúcsszervnek készen kell állnia küldetésének bizonyos mértékű átalakítására az IKT-szavazásban való alkalmazásában.⁴⁰

A demokratikus intézményekben való bizalom megteremtése, illetve helyreállítása, valamint az e-demokrácia értéklánc létrehozásának társadalmi konstrukciója az egyik legkritikusabb területe az e-szavazással kapcsolatos magyarországi fejlesztéseknek. Ez a komplex problémakör ugyanakkor átvezet bennünket a kutatási keretrendszerünk ötödik – egyben záró – területére az e-szavazás szisztematikus K+F programjának kiépítésére.

³⁹ *Uo.*

⁴⁰ AVGEROU: *i. m.*

7. Az e-szavazással kapcsolatos kísérletek jelentősége: a K+F környezet megteremtése

Azzal a folyamattal párhuzamosan, hogy az IKT-eszközök alkalmazása növekszik a közigazgatásban, a kontrollált körülmények között folytatott felhasználói teszteknek, K+F projekteknek, illetve technológiai bemutatóknak egyre nagyobb szerepe lehet abban, hogy a felhasználói lehetőségekre felhívják a figyelmet. Az alábbiakban e projekteknek az elindítása mellett érvelünk, amelyek tényleges empirikus eredményeket hoznának az e-szavazással kapcsolatban.

Egy korábbi 2014-ben végzett kutatásunkban áttekintettük azokat a projekteket, amelyek a magyar közigazgatás IKT-alapú modernizációját célozták meg a 2007–2013 közötti programozási időszakban.⁴¹ Ekkor a kétféle EU-forráson kívül (strukturális és kohéziós alapok) más alap nem állt rendelkezésre, illetve ezek mértéke annyira alacsony volt, hogy érdemi jelentősége nem volt észlelhető. Az elektronikus szolgáltatások és technológiai modernizáció az EKOP, a szervezeti és humánerőforrás-fejlesztés az ÁROP programokon keresztül zajlott.

Az EKOP-programok célja a közigazgatás teljesítményének növelése volt az IKT-fejlesztéseken keresztül, azzal hogy csökkenti az adminisztratív terheket, javítja a szolgáltatásokat és hatékonyabb működést biztosít a közszférában. Az ÁROP-ok célrendszere a közigazgatás átfogó rendszereinek teljesítmény-javítása volt, elsősorban az intézményi kapacitások kiépítésével, a humánerőforrások fejlesztésével és a működési folyamatok modernizálásával. Ennek megfelelően az operatív programok prioritásai a közigazgatás két fő területére fókuszáltak; a szervezeti folyamatokra és a humánerőforrásokra. Az 5. és 6. táblázatban összefoglaltuk az ezekkel kapcsolatos legfontosabb pénzügyi ráfordításokat.

Kutatásunkban részletesen megvizsgáltuk a programok célkitűzéseit, kedvezményezettjeit, költségvetési kereteit és átfutási idejüket a különböző kormányzati ciklusok alatt a programozási időszak hét évében. Előzetes feltételezésünk volt, hogy ezek a ciklusok erősen befolyásolják a fő célkitűzéseket és az egyéb projektjellemzőket. Az elemzés során szövegbányászati módszerrel vettük össze a projektek hivatalosan megfogalmazott célkitűzéseit azokkal a kulcsszavakkal, a program megvalósíthatósági tanulmányaiban előfordulókkal, azért hogy lássuk, a célok rendszere mennyire konzisztens az eredeti stratégiai irányokkal. A 4. ábrán összefoglaltuk, hogy a kulcsszavak alapján milyen jellegzetes különbségek láthatóak az egyes kormányzati periódusokban.

A 2007–2008 közötti időszakban a Gyurcsány-kormány, majd a 2009–2010 közötti periódusban kormányzó Bajnai-kabinet számára az IT-fejlesztések területén a jogrendszer volt kiemelt. Az Orbán-kormány periódusában a jogi, közigazgatási és belügyi tárcák voltak a fő kezdeményezettek.

⁴¹ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

5. táblázat. Elektronikus közigazgatás operatív program (EKOP)⁴²

Előnyben részesített területek	Alap	(Milliárd HUF)
1. A közigazgatás és az adminisztratív szolgáltatások belső folyamatainak megújítása	ERDF ⁴³	51,686
2. Projektek hozzáféréseinek elősegítése, közigazgatási szolgáltatások	ERDF	39,543
3. Kiemelt projektek	ERDF	24,721
4. Technikai segítségnyújtás a konvergencia-régiókban	ERDF	1,672
5. Technikai segítségnyújtás a közép-magyarországi régióban	ERDF	0,453

6. táblázat. Államreform operatív program (ÁROP)⁴⁴

Előnyben részesített területek	Alap	(Milliárd HUF)
1. A folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés	ESF ⁴⁵	23,728
2. Az emberi erőforrások minőségének javítása	ESF	9,447
3. Fejlesztések a közép-magyarországi régióban	ESF	14,079
4. Technikai segítségnyújtás a konvergencia-régiókban	ESF	1,381
5. Technikai segítségnyújtás a közép-magyarországi régióban	ESF	0,586

Mialatt a Gyurcsány-kormány alatt a „stratégia” volt az egyik leggyakoribb kulcsszó, addig az Orbán-kormány idején a korábban hiányzó „integráció”, a „lehetőségek kialakítása”, illetve a „megvalósítás” kulcsszavak jelzik a fejlesztésekhez való pragmatikus és gyakorlati megközelítést.

Az első és harmadik kormányzati ciklusban a leszerződött projektek értéke igen magas volt, és a tervezett átfutási idők hosszabbak voltak, mint két év. A rövid kormányzás miatt a Bajnai-kormány kisebb projekteket finanszírozott.

⁴² Uo.

⁴³ ERDF – European Regional Development Fund (Európai Regionális Fejlesztési Alap)

⁴⁴ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

⁴⁵ ESF – European Structural Fund (Európai Strukturális Alap)

Gyurcsány-kormány (N=25)	Bajnai-kormány (N=17)	Orbán-kormány (N=91)
<i>Kedvezményezettek:</i> Kormányzati informatika, Miniszterelnöki Hivatal, Fejlesztési ügynökség, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	<i>Kedvezményezettek:</i> Közigazgatási és Elektronikus Köszolgáltatások Központi Hivatala, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium	<i>Kedvezményezettek:</i> Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatási és Elektronikus Köszolgáltatások Központi Hivatala, Belügyminisztérium, KIFÜ, NISZ, NKE
Büntetésvégrehajtási rendszer, stratégia	Büntetésvégrehajtási rendszer, stratégia	Integráció, lehetőségek kialakítása, megvalósítás
Átlagos szerződési összeg: 1,575 Mrd Ft	Átlagos szerződési összeg: 800 Mrd Ft	Átlagos szerződési összeg: 1,263 Mrd Ft
Tervezett átfutási idő: 30,2 hónap	Tervezett átfutási idő: 22 hónap	Tervezett átfutási idő: 20,1 hónap

2008	2009	2010	2011	2012	2013
------	------	------	------	------	------

4. ábra. Az egymást váltó kormányzati ciklusok hatása az ÁROP- és EKOP-projektekre
(csak a szignifikáns különbségeket figyelembe véve, á%)⁴⁶

Az EKOP- és ÁROP-programok szövegelemzésének eredményeként azt találtuk, hogy a következő célok egyáltalán nem szerepeltek az elmúlt programozási időszakban:

- a részvétel és szociális partnerek bevonása,
- helyi kormányzás;
- a felhasználók készségeinek fejlesztése általános kampányok és programok segítségével.

A programok mélyelemzése alapján megállapíthatjuk, hogy a 2014–2020 közötti programozási ciklusban az e-demokrácia, az e-részvétel és az e-szavazás területén való lemaradásunk csökkentésére számos lehetőség adódhat az ÁROP- és EKOP-eredményekre építve.

⁴⁶ ARANYOSSY, FEKÓ, NEMESLAKI: *i. m.*

8. Összefoglalás

Dolgozatunkban az e-szavazás koncepciójának vizsgálatára, magyarországi bevezetésére öt kutatási irányt mutattunk be, amelyek részletes feltárásával empirikus adatokhoz, illetve a hazai lehetőségeink mélyebb megismeréséhez juthatunk.

Először a magyar vonatkozásban különösen jelentős, határon túli állampolgárság intézményében rejlő lehetőséget, a virtuális állampolgárság és a táv-szavazás hajtóerejét rögzítettük. A nemzeti egység előmozdítása, a határon túl élő magyar állampolgárok nemzeti ügyekben való döntési részvételének megkönnyítése komoly politikai motivációt jelenthet az e-szavazás bevezetésére, még az alacsonyabb e-részvételi hagyományokkal rendelkező országokban is.

Másodszor az e-szavazási rendszerek tesztelésénél, kiépítésénél támaszkodhatunk arra az átfogó és integrált kiberbiztonsági szabályozási rendszerre, amelyik az intézményi bizalmat erősíti elsősorban az e-szavazás technikai szervezésében és lebonyolításában. Az átfogó és integratív jelleg esetünkben azt jelenti, hogy az ezen a téren elfogadott jogi szabályozás koordinált formában ad lehetőséget az oktatás, rendszerértékelés, kockázatmenedzsment és adatkezelés irányítására, aminek hatása az e-szavazás megvalósításához is kinyithatja a kapukat.

A harmadik dimenzióban azokat az érveket és adatokat mutattuk meg, amelyek kihangsúlyozzák, hogy az e-kormányzati rendszerek kialakítása és fejlesztése fokozatosan növeli az állampolgárok részvételi motivációját és technológiabefogadási képességeit. Mivel az e-szavazás komplex IKT-rendszere az e-demokrácia értékláncának csúcán helyezkedik el, ezért fokozatosan célszerű az IKT befogadási szinteket építeni, mind az intézmények, mind az állampolgárok esetében. Ezzel a fokozatos előrehaladással egy innovatív és befogadóbb társadalmi környezet alakulhat ki. Amellett érveltünk, hogy a határon túli szavazás kontextusa ennek a környezetnek kiterjeszti a hatását a hazai közegen túl, és így még nagyobb e-részvétel alakítható ki.

Negyedszer, néhány adatsor alapján magyar és európai fiatalok körében végzett szociológiai kutatásokra hivatkoztunk, és egy intenzívebb konstrukcionista megközelítést javasoltunk arra nézve, hogy a demokratikus intézményekkel kapcsolatos bizalom kiépítése és a technológiabefogadás viszonya hogyan segítheti elő az e-szavazási kezdeményezéseket. Magyarország esetében ez nagyon fontos terület, hiszen az e-szavazás alkalmazásával kapcsolatban mélyen gyökerező társadalmi problémák észlelhetők, amelyek gátolják a technológiabefogadást és a demokratikus részvétel erősítését.

Végül az ötödik kutatási terület, amit fejezetünkben megjelöltünk, az egy alkalmazott K+F programfejlesztés kontrollált és fokozatosan bővített részterületen. A 2007–2013 közötti programozási ciklus részletes vizsgálata során megállapítottuk, hogy a közigazgatási IKT-fejlesztések kizárólagosan az e-kormányzás integratív és folyamathatékonyt javító területeire fókuszáltak, és

az általános kormányzás dimenzióiban nem történtek érdemi előrelépések sem a technológia, sem pedig a tudatossági területeken. Ugyanakkor, a kialakult fejlett infrastruktúra ugródeszkaként használható az e-kormányzás területének megerősítésére a következő ciklusban az e-demokrácia, illetve e-részvételi megoldások fejlesztésével.

Összefoglalva az ismertetett öt terület feltárásával nemcsak a hazai e-szavazás meghonosításának lehetőségét alapozhatjuk meg, de ezzel a multidiszciplináris kutatási programmal a szakterület – az e-demokrácia – általános elméleteihez is hozzá tudunk járulni.