

Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

dr. Nadrai Norbert József

A magyar választási rendszer átalakulásának legújabb irányai

PhD értekezés

Témavezető
Dr. Tilk Péter
egyetemi docens

Pécs 2020

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	6
Első rész.....	17
1.1. A választókerületek kialakítása.....	17
1.1.1. Az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása	20
1.1.2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása	23
1.2. Választókerületek kialakításának és módosításának lehetséges garanciái	27
1.2.1. Az országgyűlési egyéni választókerületek.....	27
1.2.2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek	28
1.3. Eltérő országos és helyi szabályozás a népszavazási eljárásban	32
1.4. Az országgyűlési és a helyi önkormányzati választókerületek meghatározásának javasolt szabályozási koncepciója.....	34
Második rész.....	35
2.1. A választók személyes és különleges adatainak védelme a választási és népszavazási eljárás során.....	35
2.1.1. Adatvédelem a választópolgárok szemével	35
2.1.2. A névjegyzék nyilvánossága, adatbázis építés.....	41
2.1.3. A választók személyes adatainak védelme.....	47
2.1.4. Az ajánlás adatvédelmi megközelítése.....	50
2.1.5. Az ajánlás módja.....	51
2.1.6. Ajánlás helyett a jelölt személyébe épített minőségbiztosítás	59
2.1.7. A választási, népszavazási eljárás egyéb adatvédelmi kérdései.....	61
2.1.8. Adatvédelmi elvek érvényesülése a választási eljárásban	62
2.1.9. A népszavazási kezdeményezés választással azonos adatvédelmi problémája	65
2.1.10. A 2010-es évek népszavazási kezdeményezései, aláírásgyűjtései	66
2.1.11. A nemzeti konzultáció újdonsága.....	68
2.1.12. A választásokkal és népszavazással kapcsolatos adatvédelmi célú szabályozási koncepció	69
Harmadik rész.....	72
3.1. Az országgyűlési választás jelöltszempontú tapasztalatai.....	72
3.1.1. Terepkutatás lehetőségének személyes feltételei	72

3.1.2. A jelöltség fontossága a kutatáshoz	74
3.1.3. Problémafelvetések.....	75
3.1.4. A kampány állami hozzájárulásának jellemzői	77
3.1.5. Független jelölt helyzete a finanszírozásban.....	79
3.1.6. A jelölt hozzájárulása a kampányköltségekhez	82
3.1.7. Az egyes hivatásrendek tagjainak különleges helyzete a jelöltség idején	83
3.1.8. Az ajánlás	88
3.1.9. A kampány	93
3.1.10. Óriásplakát kihelyezés joggyakorlati problémája	94
3.1.11. A közösségi hálók szerepe a kampányban	96
3.1.12. A választásokra költött források átláthatósága	98
3.1.13. A választás napján elkövetett jogsértések	98
3.1.13.1. A választók szervezett szállítása	98
3.1.13.2. A választók mozgósítása	100
3.1.14. A 2018. évi országgyűlési választás sajátosságairól	100
3.1.15. A 2018. évi országgyűlési választások tapasztalatai alapján szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója	103
Negyedik rész	109
4.1. A helyi önkormányzati képviselők és polgármester választás sajátosságai	109
4.1.1. A választási szabályok egyoldalú megváltoztatásának célja	109
4.1.2. A választási szabályok módosításának szükségszerűsége	111
4.1.3. Az egymást követő mandátumok azonos személlyel való betöltésének korlátozása.....	112
4.1.4. A képviselő-testület szerveinek létrehozásához szükséges alapelvek hiánya.....	115
4.1.5. Jelölti tapasztalatok	117
4.1.6. Adminisztráció a helyhatósági jelöltséghez.....	117
4.1.7. A lakcím nélküliek választói jogosultsága	118
4.1.8. Speciális szavazókör kialakítása.....	119
4.1.9. A települési lakcímmel rendelkezők	120
4.1.10. Az ukrán határmenti települések kettős állampolgárainak részvétele a helyi választásokon	120
4.1.11. Az egyfordulós választás csökkenő kompenzációval.....	123

4.1.12. A listaállítás szabályainak indokolatlan eltérése az országgyűlési és a helyhatósági választási eljárásban	125
4.1.13. A jelöltkiesés szabályozási problémái	127
4.1.13.1. A Borkai féle szexbotrány utáni visszalépés	127
4.1.13.2. Halál miatti kiesés, a mohácsi mustgáz mérgezés.....	129
4.1.14. A választások lebonyolítása érdekében jogalkotási igények.....	131
4.1.15. Két választás egyidőben	132
4.1.16. Határon túli szavazók	133
4.1.17. A rövid kampány adatvédelmi problémái	135
4.1.18. A kompenzációs lista szerepe.....	138
4.1.19. A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választások tapasztalatai alapján szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója.....	141
Ötödik rész.....	146
5.1. A választási jogorvoslati rendszer problémái	146
5.1.1. A választási jogorvoslati rendszer alakulása.....	146
5.1.2. A választási jogorvoslatban hozott döntések jellemzői.....	150
5.1.3. Indítvány benyújtására jogosultak	152
5.1.4. Választási bizottságok megalakításának eljárási garanciáinak szükségessége a jogorvoslati eljárás szempontjából	154
5.1.5. A bírósági felülvizsgálati kérelem	160
5.1.6. Bírósági hatáskörök vizsgálata a választási jogorvoslati eljárásban	161
5.1.7. Speciális jogorvoslatok	166
5.1.7.1. Névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat	166
5.1.7.2. Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata elleni jogorvoslat	167
5.1.7.3. Az országgyűlési szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos jogorvoslat	167
5.1.7.4. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat.....	169
5.1.7.5. A választás eredményének megállapításával szembeni jogorvoslat.....	170
5.1.7.6. A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat	172
5.1.8. Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozat elleni jogorvoslat.....	173
5.1.8.1. Országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása	173

5.1.8.2. Helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása	175
5.1.8.3. A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat	176
5.1.9. A szavazáson való részvétel fizikai segítése	178
5.1.10. A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat	178
5.1.11. Határidők a jogorvoslatok benyújtására és elbírálására	180
5.1.12. Döntéshozatalra jogosult és a döntés tartalma	181
5.1.13. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések.....	182
5.1.14. Sarkalatosság kérdése	184
5.1.15. Jogorvoslati rendszer módosításához szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója	186
5.1.15.1. Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat	187
5.1.15.2. Helyi önkormányzati választás eredményét megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálat	188
5.1.15.3. A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat	188
5.1.15.4. Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata elleni jogorvoslat.....	188
5.1.15.5. A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat	189
5.1.15.6. A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat	189
5.1.15.7. A választási eljárásban a jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására szolgáló határidők differenciálása	190
5.1.15.8. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések.....	190
Összegzés.....	190

Bevezetés

Választójog, mint témaválasztás tekinthető sorsszerűnek. A gimnáziumi évek alatt elsősorban a történelem érdekelt. Harmadévben volt lehetőség OKTV versenyen részt venni, amelynek az alapja egy kutatási anyag elkészítése volt. Ösztönzést jelentett, hogy az akkori egyetemi felvétel során egy sikeres dolgozat előnyt jelentett. A versenyszabály alapján központilag három témát jelöltek meg. Az ősközösségi régészeti kutatások és a török hódoltság alatti mezőgazdasági művelés mellett, 1987-ben jelent meg először a második világháború utáni 1945. és 1947. évi választások eredményeként létrejött fordulat, mint feldolgozható téma. A témaválasztásnak családi indíttatás is volt, mivel ezekről az időkről rengeteg családi történet hangzott el a nagyasztal körüli ebédek után. Egy nagyapám által sokszor ismételt választási rigmus alapján tudom ma is a Barankovics párt, azaz a Demokrata Néppárt listaszámát, amely így hangzott: Leng a kéz a magasba, keresztet a hatosba! 1947-ben a kékcédulás választási csalás - 300.000 – 500.000 közötti jogosulatlan szavazás - és az országgyűlési választásokról szóló 1947. évi XXII. törvényben rögzített mandátum prémiummal a Magyar Kommunista Párt győzelme került megállapításra. Valójában a Demokrata Néppárt nyerte meg a választást.

1987-ben, amikor a dolgozatomat írtam még éltek azok az emberek, aki résztvevőként emlékeztek az 1945. évi és az 1947. évi választásokra. A dolgozat megírásának két nehézsége volt. Az egyik, hogy a kutatásnak arra a településre kellett fókuszálnia, ahol élek, és vidéki adatokhoz hozzájutni nagyon szűk körben lehetett. A másik nehézség volt a dolgozat írásának éve, hiszen 1987-ben még állampárti körülmények voltak, és ennek az állampártnak a hatalmát, választási csalás, választójogból való kirekesztés, az állampárttal szemben állók kényszer kitelepítése, fizikai megsemmisítése, valamint a diktatúrával szemben létrejött forradalom vérbe fojtása jelentette. A dolgozat készítésekor készített interjúk lehetővé tették megismerni az úgynevezett kékcédulás szavazatok leadásának módját, azaz a névjegyzékkel történő szavazást. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1990 után kezdettem meg tanulmányaimat, amely lehetővé tette az Alkotmányjogi Tanszék tanárai révén a rendszerváltás utáni új szabályozás alaposabb megismerését. Szerencsés időben lettem felnőtt, hiszen nagykorúságomat elérve az első szavazás, amin részt vettem, az úgynevezett négyigenes népszavazás volt. Ezt követően pedig az első szabad országgyűlési, majd helyi önkormányzati választáson lehettem választó. Így antidemokratikus látszat szavazáson soha nem kellett részt vennem. A demokratikus ellenzék által az ellenzéki

kerekasztalnál kidolgozott, majd a nemzeti kerekasztal tárgyaláson jóváhagyott, és formálisan az állampárti Országgyűlés által megszavazott új választójogi törvény még egységesen, mind az országgyűlési választás, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása esetén kétfordulós szavazást írt elő, biztosítva, hogy a társadalom minél szélesebb körét vonják be a döntéshozatalba, koalíciós kényszert létrehozó jogi szabályozással. Az egyetemi évek után a Földművelésügyi Minisztérium Jogi Főosztályán dolgoztam, ahol lehetőségem volt a kodifikációs munka és a jogszabályszerkesztés szabályait megismerni, amely a jogi egyetemi képzésnek nem volt része. Ezt követően 20 éven keresztül választási iroda operatív vezetőjeként széleskörű tapasztalatot szerezhettem a választási jogszabályok alkalmazása terén. A választási irodán végzett munka jellemzője a gyors döntéshozatal, amelynek a feltételei is adóttak, mivel ebben az időszakban a választási kampány alatt a köztisztviselők nem csak elvben, de gyakorlatban is a politikai vezetéstől függetlenül végzik munkájukat. A két évtized gyakorlati tapasztalata, valamint a Kúria és a doktori iskolák együttműködésével létrejött tudásmegosztás program lehetővé tette a választási joggyakorlat alapos megismerését. Kihívást jelentett a választási jogorvoslat legfőbb szintjén ítélező bírákkal eszmecserét folytatni, amely során ítéletszerkesztési feladat, majd az azt követő konstruktív vita megmutatta a kialakult joggyakorlat egységességének fontosságát, és egyben merevségének veszélyeit is. Ez az alkotói légkör tette vonzóvá számomra a bírói pályát, amely a felülvizsgálati kérelmek elbírálásának, eljárási, formai, és tartalmi kérdéseit gyakorlati oldalról tette megismerhetővé. A választások lebonyolításának operatív feladatai, valamint bíróként az ítélezési gyakorlat megismerése mellett lehetőségem volt adatvédelmi kérdésekkel foglalkozni a közigazgatási szervek elektronikus rendszereinek bevezetése kapcsán, egy tárcaközi Jogi- és Adatvédelmi Bizottság vezetőjeként. A gazdasági, a belügyi, és az igazságügyi tárcák, valamint a Magyar Államkincstár és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság munkatársainak véleményeit egyeztetve, több szempont egyidejű megjelenését kellett jogi szabályozásba illeszteni. A Kúriától eltérő, de hasonló tudásmegosztás révén sikerült betekinteni az elektronikus támogató rendszerek adatvédelmi problémáiba. A választási eljárás lefolytatása során a papíralapú lebonyolítás mellett egyre hangsúlyosabb lett az elektronikus rendszerek támogató alkalmazása, amely szintén igényli a hatályos szabályozás átalakítását.

A különböző hivatásrendek eltérő jogi területein szerzett gyakorlathoz képest, teljesen eltérő tudásra tehettem szert jelöltként. Ebben a pozícióban a jogszabály alkalmazása helyett annak elszenvedése a legmegfelelőbb szó. A túlbonyolított adminisztráció az egyes eljárási határidők betartásának összefüggései azok számára érzékelhető leginkább, akik a választási

rendszernek a kiszolgáltatottjai. Kreativitást igénylő feladat a jogszabályoknak megfelelés mellett az eredményességért küzdeni. A közsférában köztisztviselői, majd bírói jogviszonyban a fennálló szigorú összeférhetlenségi szabályok miatt a kutatás rendkívüli anyagi áldozatokat is követelt, hiszen a jelöltségi időszakban le kellett mondanom jövedelememről. A tapasztalatom szerint a munkát a másfél hónap alatt senki nem végezte el helyettem. Telefonon és email formájában továbbra is el kellett végeznem feladataimat pro bono. A jelöltkénti tapasztalati kutatás ugyan költséges hobbinak minősül, azonban rendkívül sok ismeretet biztosított. Enélkül egészen más színvonalú értekezés született volna, ami egy elemzésen túl nem tartalmazott volna a jövőbeni jogalkotás számára hasznosítható kritikai megállapításokat. Végül a jogalkalmazói munkát felcserélve a jogalkotói tevékenységre, a képviselői munkát elvállaltam. Megfelelve a választók bizalmának, bírói hivatásomról lemondva, kértem a köztársasági elnök urat, hogy mentsen fel bírói tisztségemből. Áttekintve a köztársasági elnöki határozatokat, képviselővé választás miatt bírói jogviszony megszüntetésére először került sor Magyarországon. A hatályos szabályozás hiányossága, hogy a bírót fel kell menteni, ha országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselőnek, nemzetiségi szószólónak vagy polgármesternek megválasztották, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezetőnek megválasztották vagy kinevezték. Ha az országgyűlési vagy az európai parlamenti képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló a megválasztása előtt bíró volt és a képviselői megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozott, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, valamint a bírói kinevezéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik (ide nem értve a pályaalakmassági vizsgálaton való részvételt) akkor őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül, a köztársasági elnök - az OBH elnökének javaslatára - határozatlan időre bíróvá kinevezi¹. Ezt követően a bírót az OBH elnöke tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben tanácselnöki munkakörbe osztja be a bíró képviselővé történő megválasztását megelőző vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti szolgálati helyre. Ebből a szabályozásból indokolatlanul kimaradt a helyi önkormányzati képviselő és a polgármester, mint választott megbízatást betöltő személy, míg a nemzetiségi szószóló beletartozik ebbe a szabályozási körbe. Túl azon, hogy indokolatlan különbségtételről van szó, ez olyan szabályozási elem, amelynek alkalmazására még nem került sor. A szabályozás koherenciájáról nem beszélhetünk, mivel a bírói

¹ Bjt. 8.§ (3) bekezdés

összeférhetetlenségi szabályok alapján² a bíró nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathat. Továbbá nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerinti politikai felsővezető, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár. A szabályozási elvnek megfelelően akkor lenne koherens a törvényi szabályozás, ha az összeférhetlenséggel érintett választott pozíciókat azonos módon kezelné, és a korábban bíróként dolgozó személyt, amennyiben a képviselői megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozott, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, valamint a bírói kinevezéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik akkor őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül, a köztársasági elnök - az OBH elnökének javaslatára - határozatlan időre bíróvá nevezné ki.

Képviselőként több indítvány benyújtásával tapasztalhattam a jogalkotás során azt a hatékonyságot, amit korábbi jogalkalmazóként csak hosszú idő után tudtam elérni. A fogyatékkal élők napközi otthonában dolgozók évi egyszeri juttatásának megduplázása egy rendeletmódosító javaslattal, amely bázis szinten minden elkövetkező évben megmarad az újabb módosításig, vagy Molnár Piroska a nemzet színészeinek díszpolgárrá választásának javaslata, és annak egyhangú elfogadása kárpótol a lényegesen rosszabb képviselői javadalmazásért. A javadalmazási különbségnél nagyobb áldozat a választott képviselők jóval alacsonyabb presztízse a bírói hivatáshoz képest. A választási eljárás lezárultával a képviselő-testület szerveinek választását a szavazás eredménye határozza meg. Fontos tapasztalat, már képviselői szemmel, hogy alapelvek törvényi rögzítésének hiányában egy demokratikusan megválasztott testület többsége, milyen módon tudja aláásni a demokratikus működést. Ilyen az egyes bizottságok, részönkormányzatok elnökeinek, és külső szakértői tagjainak kiválasztásánál gyakorolt többségi önkény, figyelmen kívül hagyva a választói akaratot. A többségre leadott összes szavazat az egyéni választókerületekben, és az ellenzékre leadott összes szavazat között 81 szavazat különbség ellenére, 11 elnöki pozícióból egy került átadásra az ellenzék számára. Ráadásul úgy, hogy a többség jelölte ki az ellenzéki képviselők közül az elnököt, s annak személyére sem tehettek javaslatot. A 40 külső szakértői helyből 3 szakértői helyet biztosított csupán a többség, de jogszabályi alapot nélkülöző kikötéssel, hogy a választáson jelöltként induló személyre javaslatot nem tehet az ellenzék. Ennek a jogszabályi alapot nélkülöző feltételeltámasztásnak a célja az ellenzéki pártok közötti törékeny, alkalmi egység megbontása, amely sikerrel járt. Ezeknek a testületeknek a megalakulásával

² Bjt. 39.§ (1) - (2) bekezdés

összefüggő döntések jogilag nem támadhatók. Azonban a képviselői tiszteletdíjak megállapításánál az ellenzéki képviselők 2014. évi szintnek megfelelő mérték befagyasztása mellett a többséget alkotó valamennyi képviselő számára elnöki vagy alpolgármesteri pozíció nyújtása és a 2014. évi tiszteletdíj mértékének 30%-kal való emelése már jogilag nem alátámasztható. Különösen, hogy a bizottsági és a részönkormányzati külső tagok tiszteletdíjának 20%-os növelése a bizottsági munka egyenértékűségi szabályát felrúgja, amelyet az Alkotmánybíróság is rögzített vonatkozó határozatának indokolásában. Az Alkotmánybíróság döntése³ alapján önkényes, a jogegyenlőség elvének megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg. Az ellenzék megosztását célzó legfiatalabb, tapasztalat nélküli képviselő bizottsági elnökké való polgármester által történt jelölése az ellenzék megkérdésezése nélkül, és 110.000 Ft-tal több tiszteletdíj biztosításával, az egyetemista fiatal lekötését szolgálja. Ellehetetlenítve ellenzéki képviselőként való politizálását, amelyet nem csupán az ellenzéki képviselők tiszteletdíjához mért közel dupla összegű havi juttatással, hanem a többségi frakció soraiba ültetésével - szemben az ellenzéki képviselőkkel - is hangsúlyoz. A képviselői tiszteletdíj megállapításának kicsinyes, átgondolatlan, ad hoc jellege miatt alkotmányellenes szabályozást eredményezett. Az önkormányzati testületek működése és a törvényességi felügyeletüket ellátó kormányhivatal vezetőjének politikai kinevezése jól érzékelhető, hogy a töretlen és kialakult joggyakorlat mellett sem jelzi a nyilvánvaló jogsértést az erre felhatalmazott állami szerv. Még akkor sem, amikor e helyzet rendezésére az éves költségvetés tárgyalásakor benyújtott egyéni képviselői indítványról szóló névszerinti szavazást az ülésvezető elutasította. A hozzászóláskor felmutatott, képviselők egynegyede által aláírt névszerinti szavazás nincs sem írásbeliséghez, sem bejelentési időhöz kötve, annak fennálltáról az ülés vezetője kell, hogy meggyőződjön. A kormányhivatal ülésen jelenlévő munkatársa ellenzéki tiltakozásra sem az ülésen, sem azt követően hónapokkal nem élt jelzéssel.

Ezek a példák azt mutatják a jogalkotásnak, hogy a garanciális szabályok megalkotásával jelentősen el van maradva nem csak a választási eljárás, de az azt követő testületek felállítása kapcsán is. A területi kormányhivatalok, illetve jogelődjeik vezetőinek korábbi szakmai kinevezési feltételeit gyengítve, a politikai kinevezettek miatt intézményi

³ 39/2001. (X. 19.) AB határozat

garanciáról nem beszélhetünk, így csak jogalkotással lehet megfelelő garanciákat beépíteni az önkormányzati döntéshozatal állami törvényességi kontroll kötelező alkalmazása érdekében.

Az értekezés a gyakorlati példák, az egyes jogesetek ütköztetését végzi el a hatályos jogi szabályozással. Rávilágítva az egyes szabályozási megoldások előre látható következményeire. Köszönet illeti az értekezés elkészítéséhez nyújtott segítségért dr. Tilk Péter docens urat, témavezetőmet; dr. Darák Péter elnök urat, a Kúria elnökét; dr. Balogh Zsolt tanácselnök urat, a Kúria tudásmegosztási programjában mentoromat; dr. Kovács Mária tanácselnök asszonyt, a Fővárosi Törvényszék bíróját; dr. Gróf Regina irodavezető asszonyt; a Pécsi Egyetemi és a Kúria könyvtárának kollégáit; valamint Kurucz János elnök urat, a Füredi Szőlősgazdák és Földművesek Egyesület vezetőjét.

Az értekezés célja stabil, morálisan erős állam és széles autonómiával rendelkező önkormányzatok létrejöttét elősegítő választási rendszer kialakítását. A végrehajtó hatalmat hatékonyan ellenőrizni képes intézményrendszer, amely a fékek és ellensúlyok rendszerét biztosítja, megfelelő választási rendszer nélkül nem jöhet létre. A magyar közjogi rendszer elsődleges garanciája a rendszerváltás óta a kétharmados többséget igénylő jogszabályok, amelyek a sarkalatos törvényeket takarja. Egy győztes túlkompenzált rendszer ingatagsága azt a két pólusú politikai rendszert hozza létre, amely a többségi akarattal szemben semmilyen alkotmányos garanciával nem bír. A hatalmon lévő politikai erő önuralmán kívül egyéb intézményes garancia nincs. A morális alapok hiányát mutatja, hogy vádemelést követően olyan képviselők szavaznak költségvetési forrásokról, akik a vádiratban megjelölt bűncselekmények miatt az országgyűlés közelébe sem kerülhettek volna. A kormányzó többség is foglya ennek a rendszernek, mivel a kétharmados többség érdekében nem válhat meg tőlük. A morálnak az a szintje, hogy vádemelés esetén az illető képviselő lemond mandátumáról ma még nem létezik, ezért jogi szabályozásra van szükség. Elsősorban a képviselők kiválasztási rendszerének átalakítása, a jelöltség szigorú feltételekhez kötése, és az értekezésben javasolt további garanciális szabályok elfogadása képes szolgálni a közmorál erősítése mellett a választói akarat megvalósulását.

A választójogi rendszer áttekintésekor nem csupán a meglévő szabályozás gyakorlati tapasztalatait érdemes figyelembe venni, hanem a modern szemléletet, a nemzetközi gyakorlatban felmerült, az elkövetkező idő szabályozási igényét is. Az aktív választójog alsó életkori korhatára és a nagykorúsághoz szükséges életkor megegyezik a hazai szabályozásban.⁴ Ez jellemző más országok szabályozására is. Magyarországon a 18. életév a

⁴ Magyarország Alaptörvény "Szabadság és felelősség" XXIII. cikk (1)-(3) bekezdés

nagyság, illetve a választójog alsó korhatára. A szomszédos Ausztriában az aktív választójog hoz kapcsolódó alsó életkori korhatár 16. életévre⁵ került csökkentésre, Európában elsőként. A 2018. évi országgyűlési választásokon 57⁶ választópolgár szavazott rá a külképviseleteken, akiknek a zöme fiatal tanuló vagy dolgozó. Ők vetették fel, hogy Magyarországon is szélesíthető lenne a választásra jogosultak száma hiszen a fiatalok szavazatai több okból is kevésbé jelennek meg a választásokon, mint az időseké. Az osztrák példa számukra követendő hazánkban is, mivel egy 16 éves fiatalnak a tájékozottsága, nem kizárólag a napi ügyekről, hanem a jövő kihívásaival kapcsolatosan is - mint például a klímaváltozás, a környezetvédelem, a globalizáció problémái - szélesebb körű, mint egy 80 év feletti idős embernek. A 16 éves fiatal a négy évre választott országgyűlés mandátuma alatt tölti be nagyságát és jut választójoghoz. Az országgyűlés által az oktatásügyben hozott döntések, a fiatalok lakáshoz jutása, a családalapítás támogatása, de szinte valamennyi társadalmi életet szabályozó kérdés elsősorban a fiatal generációkat érinti. Mivel jelenleg elsősorban az időskorúak vesznek részt a választásokon és ennek megfelelően a politikai pártok számára is a legfontosabb választói réteget jelentik, a fiatalabb generációk egyre inkább elfordulnak a társadalmi szerepvállalástól, így a választásokon való részvételtől is. A fiatalok tapasztalása az, hogy az idősebb generáció dönti el a főbb társadalmi kérdéseket a felhatalmazást a parlamenti többség és a kormányzat számára, így a fiatalok befolyásolási képessége a döntésekre csekély. Számukra két út áll rendelkezésre: az alkalmazkodás vagy a részükre jobban megfelelő modern társadalmak valamelyikéhez csatlakozás, a kivándorlás.

A társadalom több generációból áll, - melyek egymásra utaltak - így a választások jogi szabályozásának is kiegyensúlyozottnak kell lennie, és valamennyi generáció érdekét kell szolgálnia. A magyarországi nyugellátások a munkavállalók által befizetett nyugdíj-járulékokból finanszírozott. Ennek megfelelően a fiatal és az idősebb generáció egymásra utalt. Az elöregedő társadalmaknál - így Magyarország esetén is - komoly veszély, hogy a politikai pártok a legszélesebb társadalmi réteg, a nyugdíjasoknak leginkább megfelelő szabályozásokat preferálja. Sőt, a fiatalok számára is elsősorban a gyermekvállalást támogatja

⁵ Artikel 23a. (1), Artikel 26. (1) Bundes-Verfassungsgesetz Österreich

⁶https://www.valasztas.hu/szavazokorieredmenyek?p_p_id=ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=091&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod2=15&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=15&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=556&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_ovkKod=1&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_szavkorSorszam=37&ogyszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_valaltipKod=P

azért, hogy szélesítse azt a réteget, amely járulék-fizetésével finanszírozza a nyugellátásokat. Annak érdekében, hogy minél előbb járulékfizetők legyenek a gyermekvállalási támogatás során születő gyermekek, az oktatás rendszere is úgy alakul át, hogy minél előbb munkavállalókká váljanak, azaz csökkenjen a diplomások és növekedjen a szakmunkát végzők száma. Ennek érdekében a tankötelezettséget 18. életévről 16. életévre szállította le⁷ a törvényhozás. A gyermekvállalási támogatás rendszere beleértve a személyi jövedelemadóztat⁸ is a három vagy annál több gyermek vállalását preferálja magasabb összeggel, amely azonban nem teszi lehetővé, hogy valamennyi gyermek egyetemen tanulhasson. A fiatalok lakástámogatása hosszútávú eladósodást jelent, amely szintén a kivándorlást gerjeszti.

Jól látható, hogy az aktív választójog iránti jogosultság legalacsonyabb korhatárának csökkentése, mély társadalmi háttérrel rendelkezik. A választójogosultság reformjavaslatai között a nemzetközi jogirodalomban felmerült a kiskorúak szavazási képviselete a szülők által arányos szavazási súllyal⁹, azonban az aktív választójoghoz szükséges életkorhatár leszállítása véleményem szerint a legtöbb országban kedvező fogadtatásra talált.

Kérdésként merül föl a választhatóság, azaz a passzív választójog legalacsonyabb korhatárának eltérő szabályozása az aktív választójogtól, mivel a képviselői döntéshozatalhoz nemcsak tájékozottság, hanem kellő tapasztalat is szükséges. A fiatalok politikai szerepvállalása lépcsőzetes szabályozást igényel. Míg az aktív választójogosultságot 16 éves kortól elképzelhetőnek tartom, addig a passzív választójog eredményeként betölthető funkcióknál célszerű korhatárokat bevezetni. A magyar közjogi rendszerben a köztársasági elnöki tisztségnél 35. életév¹⁰ betöltését alsó korhatárként szabja meg az Alaptörvény. A magyar közjogi rendszerben súlytalan köztársaság elnöki tisztséghez képest, 18 éves korban már valaki lehet miniszterelnök vagy miniszter. Az elmúlt években vitát váltott ki egy 22 éves helyettes-államtitkár¹¹ kinevezése, amely kinevezés személyre szabott - kimondottan káros gyakorlat - törvénymódosítást csak azért igényelt, mert még nem rendelkezett diplomával, felsőfokú végzettséggel. Könnyen belátható, hogy a fiatalok szerepvállalása a politikai életben nem feltétlenül vezetői tisztségekhez kell, hogy kötődjenek, lehetőséget biztosítva számukra

⁷ Nkt. 45. § (3) bekezdés

⁸ a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/A. § (2) bekezdés c) pont

⁹ Rebecca Thorburn Stern: Implementing Article 12 of the UN Convention on the Rights of the Child; Participation, Power and Attitudes Leiden, Boston Brill Nijhoff 2017 144-145. pages

¹⁰ Magyarország Alaptörvény "Az állam" 10. cikk (2) bekezdés

¹¹ helyettes államtitkár megbízatása megszűnésének megállapításáról és helyettes államtitkár kinevezéséről szóló 2/2020. (I. 8.) ME határozat

szakmai tapasztalat megszerzésére, amelynek birtokában valóban képesek lehetnek vezetni egy szervezetet.

Szintén korhatárhoz kötött a bírói hivatás, amelynél a legalacsonyabb életkor 30. életév¹², a legmagasabb életkor pedig az általános nyugdíjazási korhatár. A szabályzás átgondolatlanságát mutatja, hogy szakvizsgázott jogász már 28 éves korban kaphatna bírói kinevezés, amennyiben a 30. életév, mint korhatár nem lenne feltétel. A bíróvá történő első kinevezés lehetséges alsó korhatárának, két évvel történő halasztása nem jelent szakma indokot. A szabályozás hátterében a bírák közti nemek arányának jelentős torzulása húzódik meg, hiszen a bírák 69%-a nő az Országos Bírószági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója¹³ szerint. A korhatár bevezetésekor az akkori jellemző gyermekvállalás időszakát vették figyelembe, ezzel késleltetve a női bírák kinevezését. Ez a korlátozás teljesen értelmetlennek és hatástalannak bizonyult. A bírói pálya presztízsének és javadalmazásának emelése, és nem utolsósorban függetlenségének biztosítása teheti vonzóvá a férfi jogászok számára ezt a hivatásrendet, mivel a férfi családfenntartó szerepe ma is meghatározó a magyar társadalomban. A magas végzettségűek között a bírói fizetés a családfenntartási költségekben, mint kiegészítés jelenhet csak meg, amennyiben a végzettséghez mért életszínvonalat kívánja valaki megteremteni családtagjai számára.

Az aktív választójogi korhatár a nagykorúságtól eltérően 16. életévtől történő meghatározása megfontolandó, ezzel biztosítva a választásokon való részvételi arány növelését nem csupán az adott korosztály részéről, hanem a későbbi választói magatartást is meghatározva. Ha fiatalon tapasztalják a választásokon való részvétel fontosságát, várhatóan a kor előrehaladtával is részt vesznek a választásokon. Ez egy követendő magatartást támogató szabályozás lenne, amelynek alternatívája lehet a választásokon kötelező részvétel előírása, amely Európa számos országában meglévő szabályozás. A választásokon való kötelező részvétel előírása a rendszerváltást követő harminc év után már nem jelent párhuzamot a diktatúrában kötelező választási részvétellel. A kötelezettség elmulasztása esetére modern szankció meghatározása szükséges, amely az önkéntes jogkövetést preferálja és nem jelent plusz költségvetési, adminisztrációs terhet az állam számára. Jelenleg a kötelező szavazást előíró tagállamokban pénzbüntetés¹⁴ a jellemző szankció. Ez a típusú szankció az adórendszeren keresztül tud legjobban érvényesülni akár adókedvezmény megvonásával vagy egyéb a társadalmi szolidaritáson alapuló ellátás megvonásával, kifejezve ezzel a társadalmi

¹² Magyarország Alaptörvény "Az állam" 26. cikk (3) bekezdés

¹³ https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf

¹⁴ Anthonia Malkopoulou: History of Compulsory Voting in Europe Democracy's Duty? Routledge 2014 Table I.3 List of countries in Europe with Compulsory Voting (CV) laws today

szerepvállalás fontosságát. Ha az Európai Parlamenti képviselőválasztáson más tagállamban kéri valaki, hogy szavazhasson és a regisztráció eredményeként felveszik az adott ország választói névjegyzékébe, a szavazás kötelező¹⁵ Belgiumban, Bulgáriában, Cipruson, Görögországban és Luxemburgban.

A szavazáson való kötelező részvétel bevezetésével egyidejűleg új, szimbolikus adókedvezmény bevezetése is elképzelhető, így nem a meglévő adókedvezmények vagy egyéb állami ellátások megvonása lenne a szankció, hanem az új kedvezmény igénybevételének akadályai. A társadalom fejlettségének szintje határozza meg, hogy milyen súlyú szankció kilátásba helyezése alkalmas a jogalkotói cél megvalósulására.

A külföldre emigráló választópolgárok szavazásának megnehezítése, azaz a személyes szavazásra kötelezés a külképviseleteken tarthatatlan. Korunk technikai lehetőségei lehetővé teszik a választópolgárok választásán alapuló szavazási módszer használatát. A magyarországi lakcímmel nem rendelkező határon túli magyar állampolgárok levélben szavazási lehetősége ugyanúgy biztosítható a külföldi magyar képviseleten szavazók számára, ezt az indokolatlan megkülönböztetést nem szabad fenntartani.

Képviselői indítványként benyújtott T/17821. számú törvényjavaslat tárgysorozatba vételét az Országgyűlés Igazgatási Bizottság 2017. november 13. napján elutasította. Amelynek célja a helyhatósági és az európai parlamenti választások esetén a választói korhatár 16 évre csökkentése volt, a választhatósági korhatár érintetlenül hagyása mellett. Az Alaptörvény XXIII. cikkének (2) bekezdését úgy javasolta módosítani a betérjesztő, hogy minden, tizenhatodik életévét betöltött magyar állampolgárnak, valamint az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden, tizenhatodik életévét betöltött állampolgárának joga legyen, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó, nagykorúsága esetén pedig választható legyen. A szabályozás módosításának célja a fiatalok aktív állampolgárrá nevelésének hangsúlyosabbá tétele a közoktatásban és azon kívül is a közügyekben való részvétel ösztönzésével.

Ausztriában¹⁶ 2007 óta 16 éves aktív választójog a parlamenti választásokra is kiterjed, a választhatóság feltétele továbbra is változatlan, a 18. életév betöltése.

Skócia 2015 óta minden választási típus és népszavazás esetén is a 16. életév betöltése az életkori feltétel, ennek indoka a skót függetlenségi törekvések népszavazás útján történő

¹⁵https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_hu.htm

¹⁶ Ludvig Beckman: *Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits* 2009 London: Palgrave Macmillan. 90. page

kivívás. Szövetségi államalakulatok esetén tagállami és helyi választásokkor, Máltán és Észtországban 16. életévtől biztosított a választójog. Németországban¹⁷ egyes tartományokban a tartományi választásokon, valamint a tartományok többségében a helyi választásokon már 16. életév betöltése az aktív választójog¹⁸ feltétele. Görögországban a helyi választásokon és az Európai Parlamenti képviselő-választásokon egy évvel több, 17. életév betöltése¹⁹ a korhatáros követelmény az aktív választójoghoz. Az egyes tagállamok helyi, tartományi, valamint a szomszédos Ausztria egységes korhatár leszállítását szabályozó gyakorlata mellett vizsgálendő a magyar szabályozás keretében, hogy ma is van lehetősége házasságkötés esetén a 16. életévüket betöltőknek, hogy gyakorolják választójogukat. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: PTK.) szabályozása alapján a gyámhatóság a tizenhatodik életévét²⁰ betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak a házasságkötésre jogszabályban meghatározott esetben engedélyt adhat. A kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá²¹ válik. Érdeemes a tizenhatodik életév kapcsán áttekinteni a tankötelezettségi korhatár és azzal szoros összefüggésben lévő munkavállalás szabályait. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) szabályozása szerint Magyarországon tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét²² betölti. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályozása alapján munkavállaló az lehet, aki a tizenhatodik életévét²³ betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet - az iskolai szünet alatt - az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat. Tizenhatodik életévét be nem töltött személy is foglalkoztatható kulturális, művészeti, sport-, hirdetési tevékenységi körben, azonban gyámhatósághoz bejelentési kötelezettség van. Magyarországon 16 éves kortól a munkavállaló jövedelme után adót fizet, házasságot köthet, családot alapíthat. Ezen jogosultságok mellett kötelezettségek is terhelik, sőt felelősségre vonható és büntethető. Jogosítványt szerezhet és gépjármű tulajdona is lehet, amely újabb adófizetési kötelezettséggel és a közlekedési szabályok megszegése esetén szintén büntethetőséget jelent vele szemben. Ezen korosztálynak a közügyekbe

¹⁷ Nora E. Sánchez Gassen: Germany's future electors, Developments of the German electorate in times of demographic change Munich, Germany Springer Fachmedien Wiesbaden 2015. 259-268. pages

¹⁸ Wolfgang Schreiber: Kommentar zum Bundeswahlgesetz. Carl Heymanns Verlag, Köln, 2009

¹⁹https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/electionsabroad/europeanelections/greece/index_en.htm

²⁰ PTK. 4:9. § (2) bekezdés

²¹ PTK. 2:10. § (1) bekezdése

²² Nkt. 45. § (3) bekezdés

²³ Mt. 34. § (1) bekezdés

közvetlenül semmilyen beleszólása nincsen, ráadásul az aktuális döntések sokszor több évre meghatározzák az életüket, ilyen például a családtámogatási rendszer és a lakhatási feltételek kialakítása, de ilyen a munkavégzési, adózási, és járulékfizetési rendszerek alakítása is. A betervező első körben minden, tizenhatodik életévét betöltött magyar állampolgárnak, valamint az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden, tizenhatodik életévét betöltött állampolgárának a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán javasolta választójog megadását, nagykorúsága esetén pedig a választhatóságot. Azonban az indokolás²⁴ alapján a törvényjavaslat elfogadása esetén, a tapasztalatok függvényében később az országgyűlési választásokra is javasolta kiterjeszteni.

A tagállamok többségében²⁵ 18 év a választhatóság alsó korhatára is: így van ez Ausztriában, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában, Horvátországban, Luxemburgban, Máltán, Magyarországon, Nagy-Britanniában, Németországban, Portugáliában, Spanyolországban, Svédországban, Szlovéniában. Tíz országban - Belgiumban, Bulgáriában, Cipruson, Csehországban, Észtországban, Írországon, Lengyelországban, Lettországon, Litvániában és Szlovákiában - a betöltött 21 életév a jelöltek alsó korhatára. Az átlagnál magasabb életkor betöltését három országban követelik meg a jelöltektől: Romániában 23, Görögországban és Olaszországban 25 év a jelöltté váláshoz szükséges minimum életkor.

A választójoggal szembeni elvárás, hogy az eredményeként létrejövő képviseleti feladatot ellátó intézmények minél nagyobb társadalmi támogatottsággal, legitimitással rendelkezzenek. Az állampolgári kötelezettségként előírt választásban való részvétel vagy a választójogosultak döntésén alapuló minél magasabb részvételi arány valósíthatja meg ezt a jogalkotói célt. A választójogosultak döntésén alapuló magasabb részvételi arány egyik lehetséges módja, hogy már fiatalon biztosítsa a jogalkotó a választójogosultságot, így a felnőtté válás részévé váljon fokozatosan a választásokon való részvétel.

Első rész

1.1. A választókerületek kialakítása

²⁴ T/17821. számú törvényjavaslat

²⁵https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/electionsabroad/europeanelections/index_hu.htm#another-country-host-candidates-1

A demokratikus választás elengedhetetlen része a választókerületek létrehozásának garanciális szabályoknak megfelelő kialakítása. Az egy választókerületben lévő választópolgárok számának, a választókerületek számának és azok területi lehatárolásának szabályozási kérdése a kompenzációs választási rendszerben a mandátum kiosztáson keresztül, mind az országgyűlési, mind az önkormányzati választások esetén a testületek összetételének meghatározó alapja. A választókerületek meghatározásánál figyelembe kell venni az adott állam népesség-szerkezetét, település-szerkezetét, földrajzi adottságait. Magyarország sajátossága, hogy a népesség közel egyötöde²⁶ a fővárosban lakik. A közel kétmillió főváros lakónépességétől jelentősen eltér Magyarország nagyvárosainak létszáma és jellemző az aprófalvas településszerkezet is. A választókerület kialakításának és módosításának garanciái elsősorban a döntéshozatal szintjét jelenti. Mely jogforrási szinten, milyen többséget igénylő döntés szükséges? A 2010. évi országgyűlési választást követő választójogi reform eredményeképp, egymást követő harmadik alkalommal, azonos politikai erő rendelkezik kétharmaddal a magyar országgyűlésben. Ez a tény jelentősen befolyásolja, hogy milyen garanciák szükségesek ahhoz, hogy a többséggel rendelkező politikai erő ne a saját érdekeinek megfelelően határozza meg a választókerületek számát, területét, és az egy választókörzetben lévő lakosság számát. A választójogi reform alapvető eltérése a korábbi szabályozáshoz képest pont a választókerületek számának csökkentése, területi határaik átrajzolása és az egy választókörzetben lévő lakosság számának jelentős növelése volt. A választókerületek határainak átrajzolása a szavazóköri korábbi eredmények figyelembevételével képes megváltoztatni a választókerület választási eredményét. Ezt egy kockás lapon - egy szavazókörnek tekintve egy kockát – két különböző színnel jelölt kockák arányának amőbaszerű átrajzolással jól lehet érzékelteni, betartva a népességarányos szabályt és a megengedett eltérési százalék által biztosított rugalmasságot. Természetesen ez a módszer szemléletes, lehetséges megoldásokat jelöl, azonban csak a konkrét szavazóköri választási eredményeket elemezve lehet egyértelműen bemutatni a módosítás hatását a választókerületi szavazási eredményre. Mivel a választói akarat választásról választásra módosulhat, így a választókerületek átrajzolása nem garancia a döntéshozói oldal jobb választási eredményére, de előnyösebb helyzetet jelent számukra. Ezek alapján tehát nem mindegy ki, milyen jogforrási szintű szabályozásban, milyen többségi igény mellett dönt, illetve e döntéssel szemben milyen jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre. Az értekezés nem

²⁶ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd003b.html

a matematikai²⁷ lehetőségeket veszi figyelembe a választókerületek kialakításához és módosításához, hanem e módszerek alapján meghozandó döntés garanciális szabályozására fókuszál. A választási eredményeket befolyásolhatják a módosított választókerületi körzethatárok, továbbá a kompenzáció mértéke, azaz az egyéni körzetben vesztes jelöltre leadott szavazatok alapján szerezhető mandátumok száma. Tehát a kompenzáció és a választókerületek szabályozása együtt vizsgálendő ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az elmúlt évtized jogalkotási irányairól a választójog területén. A győztes többlet kompenzáció szabálya az országgyűlési választás esetén 2014. és 2018. években kétharmados többség megszerzésének alapja. A 2010. évi országgyűlési választáson a győztes párt eredménye²⁸ szempontjából a mandátum arányt érdemes kiemelni az eltérő választási rendszer miatt, így a második forduló egyéni és területi listás szavazatok összege 3.326.524 szavazatot, az összesen megszerezhető mandátumok 67,88 %-át eredményezte a győztes számára. A választójogi reform következtében a következő országgyűlési választásokon már csak egyfordulós választásra került sor. A 2014. évi országgyűlési választáson a győztes eredménye²⁹ a következőként alakult: egyéni választókerületben szerzett szavazatok száma 2.165.342 (az összes egyéni választókerületben szerzett szavazatok 44.11 %-a), az egyéni választókerületben így megszerezett mandátum 96, amely az összes egyéni választókerületben megszerezhető mandátum 90.56 %-a; az országos listán szerzett szavazatok száma 2.264.780, az összes országos listán megszerezhető szavazatok 44.87 %-a, az országos listán így megszerezett mandátum 37, amely az összes országos listán megszerezhető mandátum 39.78 %-a. A töredékszavazatok száma 940.881. Összeségében a győztes párt a fenti számok alapján a mandátumok 66.83 %-át szerezte meg, amely 133 képviselői helyet jelentett az országgyűlésben.

A 2018. évi országgyűlési választáson a győztes eredménye³⁰ a következőként alakult: egyéni választókerületben szerzett szavazatok száma 2.636.201 (az összes egyéni választókerületben szerzett szavazatok 47.89 %-a), az egyéni választókerületben így megszerezett mandátum 91, amely az összes egyéni választókerületben megszerezhető

²⁷ Biró Péter–Sziklai Balázs–Kóczy Á. László: Választókerületek igazságosan? Közgazdasági Szemle, LI X. évf., 2012.

november (1165–1186. o.)

²⁸ <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin2/hu/jlcs063.htm>

²⁹ https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/JLCS/jlcs_1081.html

³⁰ https://www.valasztas.hu/jeloloservezetadatlap?p_p_id=ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&_ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&_ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=556&_ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1016

mandátum 85.85 %-a; az országos listán szerzett szavazatok száma 2.824.551, az összes országos listán megszerezhető szavazatok 49.27 %-a, az országos listán így megszerezett mandátum 42, amely az összes országos listán megszerezhető mandátum 45.16 %-a. A töredékszavazatok száma 1.218.518 Összeségében a győztes párt a fenti számok alapján a mandátumok 66.83 %-át szerezte meg, amely 133 képviselői helyet jelentett az országgyűlésben.

A választójogi reform szerint megtartott, két már összehasonlítható országgyűlési választás eredménye révén van lehetőség tények alapján vizsgálni a szabályozás megfelelőségét. Jól látható, hogy a két országgyűlési választás a győztesnek ugyanannyi mandátumot és az összesen megszerezhető mandátumok számához viszonyítottan század százaléknyi pontossággal megegyező arányt eredményezett.

1.1.1. Az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása

A rendszerváltáskor minisztertanácsi rendeletben az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) mellékletében rögzítették az országgyűlési egyéni választókerületi határokat. Ez a jogforrási szint törvényi felhatalmazáson, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rogyvtv.) 50.§ (2) bekezdésén alapuló végrehajtási rendeletként, az Alkotmánybíróság 193/2010. (XII. 8.) AB határozatával, 2011. december 31-ével történő megsemmisítéséig szabályozta a választókerületek határát. A szabályozás megszületésének fontosságát jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott e kérdéskörrel³¹, amikor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának az országgyűlési képviselők az Alkotmány 20. § (1) bekezdése alapján megtartandó választását követően 2007. június 30-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. számú melléklete, valamint az MT rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt fenti döntésének figyelembevételével elutasította.

³¹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

Törvényi szintű³² szabályozásban rögzített országgyűlési egyéni választókerületek³³ alapján történő választásra első ízben a 2014. évi országgyűlési képviselők általános választásakor került sor. A közel negyedszázados, alkotmányos követelményeknek nem megfelelő választókerületek meghatározására vonatkozó szabályozási szint mellett jelentősen átalakult a választási rendszer. Hat országgyűlési képviselői általános választáson keresztül 1990 és 2010 között 176 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 152 országgyűlési képviselőt megyei, fővárosi választókerületben listán választottak.³⁴ Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további 58 kompenzációs mandátum került betöltésre. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyvtv.) 3.§-a alapján az országgyűlési 199 képviselői mandátum 106 egyéni választókerületi és 93 országos listán megválasztott képviselői mandátumból³⁵ adódik össze. A kompenzáció rendszerének újra szabályozásával, a győztes mandátum által még a kompenzációs listára is jutó szavazatok egyértelműen az országgyűlési egyéni választókerületek döntőszúlyát jelenti.³⁶ Az egyéni választókerületek dominanciáját tehát tovább erősíti a kompenzáció szabályainak alapvető változása, mely szerint töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.³⁷ Amennyiben az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, töredékszavazatnak minősül az adott egyéni választókerületben minden egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazat.³⁸

A választókerületek átalakítása mellett a kompenzáció szabályainak megváltoztatása eredményezte az úgynevezett győztes mindent visz rendszert, amely a kompenzáció súlytalan, szimbolikus jellegét jelenti. E tényrt azért érdemes kiemelni, mert az arányosság követelménye nemcsak a választókerületek számának és határainak kialakításánál, hanem a kompenzáció rendszerének kidolgozásánál is meghatározó kell legyen, ellenkező esetben nem beszélhetünk kompenzációról. A Kúriának e tárgyban hozott végzése³⁹ elleni alkotmányjogi panaszt a

³² 64/1991. (XII.17.) AB határozat

³³ az Ogyvtv. 1. számú melléklete

³⁴ Ogyvtv. 4.§ (2)

³⁵ Ogyvtv. 3.§ (2)

³⁶ Ogyvtv.15.§ (1) bekezdés b) pont

³⁷ Ogyvtv. 15.§ (1)

³⁸ Ogyvtv. 15.§ (2)

³⁹ Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzés

taláros testület elutasította⁴⁰, azonban megjegyezte döntésében, hogy az új és első ízben, a gyakorlatban is kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában természetesen módosítható, vagy részleteiben megváltoztatható. Az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések azonban az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak. A választókerületek törvényi szabályozásának követelményét lefektető Alkotmánybírósági döntés⁴¹ kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén, úgy döntött, hogy a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez, - amennyiben ez jogszabályi formában történik -, elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Ezzel biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága.⁴² Ezen Alkotmánybírósági döntés két utólagos normakontrollra vonatkozó indítvány és egy alkotmányjogi panasz egyesítése⁴³ kapcsán született. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Vae.) 152. §-a, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelete konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszüntette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban⁴⁴ alkalmazták, amely a 2006-2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szerveknek a szavazókörök kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését⁴⁵ vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése már nyilvánvalóan nem lett volna hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem volt várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazókörök kialakítása, s ezáltal orvosolják az indítványozó állítólagos jogsérelmét. Látható, hogy az Országgyűlés mulasztása alatt eltelt időben lefolytatott időközi választáskor is vitát váltott ki a szabályozás elégtelensége.

⁴⁰ 3141/2014.(V.9) AB határozat

⁴¹ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

⁴² Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

⁴³ az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: *Ügyrend*) 28. § (1) bekezdése

⁴⁴ Fővárosi Bíróság 23. Kpk.45.060/2009/2. sz. végzése

⁴⁵ Fővárosi Választási Bizottság 12/2009. (I.14.) FVB határozata, Budapest 12. számú Országgyűlési egyéni Választókerületi Választási Bizottság 36/2009. (I.11.) 12.sz. OEVB határozat

1.1.2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása

Hasonló a helyzet az önkormányzatok vegyes választási rendszerében, ahol a kompenzációs listán szerezhető mandátumok száma jelentősen csökkent az egyéni választókerületben megválasztott képviselők számához képest. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övtv.) II. FEJEZET rendelkezései között például, egy 16 fős képviselő-testületben 12 egyéni választókerületben megválasztott képviselő mellett 5 kompenzációs listán mandátumot szerző képviselő juthat be a testületbe. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 47. § (2) bekezdése első mondata alapján a javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Az egyéni és kompenzációs mandátumok közötti arány változtatása következtében, a kompenzációs listán mandátumot szerzett képviselők egyedi döntésekben való érdemi részvétele formálissá vált.

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakításánál más logikát alkalmaz a jogalkotó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. §-a egy, nem választással, hanem kinevezéssel betöltött pozíció birtokosára, a választási iroda vesztőjeként eljáró jegyzőre bízta a választókerület határainak megállapítását, meghatározott törvényi követelmények mentén.⁴⁶ Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok összefüggő területet alkossanak, és a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.⁴⁷ A különböző társadalmi, gazdasági hatások az elmúlt években meghatározott irányú, településen belüli költözést jelentettek, a lakótelepi nagy létszámú népesség egy része az olcsóbb zártkertekbe költözött, s ezt a folyamatot tovább erősítette a deviza alapú hitelezés terheinek aránytalan megnövekedéséből fakadó kényszerű költözések. A területileg nagy kiterjedésű zártkertek amőba alakú, korábban meglévő egyéni választókerületeket egészítették ki. A hagyományos településszerkezetben egyes településrészek önálló nevet kaptak és ehhez kötődött az egyéni választókerületben megválasztott képviselő. A lecsökkentett egyéni választókerületek száma és a településen belüli költözések alapján újra kellett alakítani az egyéni választókerületek határait úgy, hogy a

⁴⁶ Mózes Imre: Egyéni választókerületek arányossága-aránytalansága Jegyző és közigazgatás 2010/5

⁴⁷ Ve. 306/A. § (2) bekezdés

választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.⁴⁸ Az ettől való eltérésre irányadó – az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő, Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) 190/2002. számú véleménye⁴⁹ a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményeit az alábbiakban foglalja össze:

- a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténni, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya;

- földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők;

- az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében);

- a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;

- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

Érdemes kiemelni, hogy a választókerületek határvonalainak meghatározásánál a Velencei Bizottság olyan testületi döntést feltételez, amelynek lehetőség szerint legyen földrajzi, illetve szociológiai szakember tagja, a pártok legyenek egyenlő arányban képviselve, illetve szükség esetén a nemzeti kisebbségek is. Az hazai szabályozásban fenti elvek a következők szerint érvényesülnek: adott településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától - a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel - legfeljebb tizenöt százalékkal lehet eltérni.⁵⁰ Ezen korlátokon belül a jegyző, mint a választási iroda vezetője szabadon, befolyásolástól mentesen dönt.

⁴⁸ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

⁴⁹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7.

⁵⁰ Ve. 306/A. § (3) bekezdés.

Az Országos Választási Iroda vezetőjének intézkedése⁵¹ az egyéni választókerületek meghatározásánál iránymutatásul szolgál a helyi választási irodák vezetőinek határozataihoz, összefoglalva a választókerületek felülvizsgálatának követelményeit. Vizsgálandó e döntés meghozatalában nemcsak a döntéshozó személye és a döntéséhez szükséges szakmai függetlenség jogi garanciái, hanem a jogorvoslati eljárásban döntést hozó fórum is. A 2013. április 21-jéig hatályban lévő, a Vae. 102. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: az egyéni választókerületek számát, sorszámát és területét a helyi választási iroda vezetője a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján állapítja meg, és e döntését a helyben szokásos módon február 28-ig közzéteszi. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján a helyi választási iroda vezetőjének (1) és (2) bekezdés szerinti döntése ellen annak közzétételétől számított 2 napon belül a területi választási iroda vezetőjéhez lehet kifogással fordulni. A helyi választási iroda vezetőjének (2) bekezdés szerinti döntése ellen a 9. § (1) bekezdésben foglaltak megsértésére hivatkozással terjeszthető elő kifogás. A területi választási iroda vezetője a kifogásról 2 napon belül dönt. A területi választási iroda vezetője a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja. További jogorvoslatnak helye nincs.⁵² Ezt a szabályozást módosította a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény 30. §-a, amely megváltoztatta a jogorvoslati fórumot, így a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzétételének időtartama alatt nyújtható be bírósági felülvizsgálati kérelem. A kérelmet a törvényszék bírálja el.⁵³

A jegyző a törvény szerint választási irodavezetőként eljárva nem utasítható a képviselő-testület vagy a polgármester részéről, csak a felettes választási szervektől, illetve az illetékességi területén működő választási bizottságtól kaphat utasítást, akkor is csak a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében.⁵⁴ A választási irodák szakmai tevékenységét a Nemzeti Választási Iroda elnöke irányítja. Ennek a deklaratív szabálynak az érvényesülése a jegyző kinevezésének megváltozott szabályai és általános függelmi viszonya keretében vizsgálandó. A választási eljárás különleges voltát jelzi, hogy a választási eljárásra vonatkozó törvényben meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban a Nemzeti Választási Iroda

⁵¹ 18/2010. (VI.25.) OVI intézkedés

⁵² Cserny Ákos: A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében Új Magyar Közigazgatás, 2010. vol. 3. no. 12, 15-23 p

⁵³ Ve. 307/Q. §

⁵⁴ Ve.71.§

elnöke közvetlen utasítást adhat a választási iroda vezetőjének.⁵⁵ Az önkormányzati képviselők eskütételüket követően három hónapon belül a kormányhivatal által szervezett kötelező képzésen vesznek részt, amelyre a polgármesterek is meghívást kapnak.⁵⁶ A választási iroda vezetőjének a választási eljárás során biztosított függetlenségét ezeken a képzéseken külön hangsúlyozni kell, mert a választott személyek számára ez nem ismert, és sok konfliktus forrása. Inkább emberi tényezőn, hozzáálláson múlik, egyfajta önkontrollként a szakmai és szervezeti függetlenség tiszteletben tartása a választási eljárás alatt. A konfliktust erősíti, hogy személyes, egzisztenciális kérdés sokszor a választás eredménye, amely a lakókörnyezetben, az ismerősök, a család közegében kap értékelést. Garanciális szempontból lényeges, hogy a jegyző kinevezési szabályai 2012. december 28-tól megváltoztak. Az egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6. §-a módosította a Mötv. 82.§ (1) bekezdését, amely rendelkezés Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül, így elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.⁵⁷ Továbbra is pályázat útján, határozatlan időre nevezik ki a jegyzőt, de már nem a képviselő-testület, hanem egy személyi döntéshozatal során a polgármester dönt. Ez a korábbiakhoz képest még erősebb függelmi viszonyt jelent a polgármestertől, aki korábban csak az egyéb munkáltatói jogkört gyakorolta a jegyző felett. A törvény módosítását követően azonban a teljes munkáltató jogkört a polgármester gyakorolja, így a felmentéséről is ő dönt. A jegyző ezzel teljesen kiszolgáltatottá válik, hiszen saját egzisztenciája érdekében esélylatolgatásba kell fognia, és döntéseit annak megfelelően meghozni, hogy a várhatóan nyertes polgármester továbbra is foglalkoztassa. Ellenkező esetben nagy valószínűséggel pályázatot ír ki álláshelyére a polgármester. Tovább árnyalja a függelmi viszonyt az új – az ugyanabban az évben hatályba lépett köztisztviselők jogállására vonatkozó törvény elfogadása. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 63. § (2) és a 66. § (1) bekezdése bevezette felmentési okként a méltatlanság és bizalomvesztés fogalmát, amelyek nehezen körülhatárolhatóak, a munkaügyi jogviták következtében a bírói gyakorlat által tartalmilag értékelhető okok. A választási szervek csúcsán elhelyezkedő Nemzeti Választási Iroda vezetőjének függetlensége szigorú törvényi előírásban garantált.⁵⁸ Ez éles kontrasztot jelent a választási szervezeti rendszer alacsonyabb fokán álló választási irodavezetők részére

⁵⁵ Ve.71.§ (2) bekezdés

⁵⁶ Mötv. 32. § (2) bekezdés j) pont

⁵⁷ Alaptörvény T. cikk (4) bekezdés

⁵⁸ Ve. 60. §, amely Ve. 354. § (1) bekezdés szabályozása alapján sarkalatosnak minősül.

biztosított törvényi garanciához képest. A szabályozás egységes elvek szerinti felülvizsgálata indokolt, erősítve a választási irodák vezetését ellátók szakmai függetlenségét.

1.2. Választókerületek kialakításának és módosításának lehetséges garanciái

1.2.1. Az országgyűlési egyéni választókerületek

Az Alkotmánybíróság 2014. évi országgyűlési választásokra alkalmazott jogszabályváltozásokat megelőző döntésének⁵⁹ megfelelő szabályozás módosítása kapcsán elvárásként jelent meg, hogy a szabályozás rendeleti szintről törvényi szintre emelkedjen, amely nemcsak jogforrási szint változtatását jelenti, hanem nagyobb nyilvánosságot, a vita lehetőségét, amely egy törvényjavaslat elfogadásának alapfeltétele, továbbá szélesebb konszenzust igénylő döntést. Az Alkotmánybíróság a választókerületek törvényi szabályozásának követelményét előíró döntése⁶⁰ a konkrét országgyűlési egyéni választókerületek meghatározásánál az egyszerű többséggel elfogadott törvényt elegendőnek tartja, a körzetek kialakításának elvei kétharmados elfogadása mellett. Azonban az Ogyvtv. 24.§-a külön kiemelve, az egész törvényt – ideértve a mellékleteit is - sarkalatosnak⁶¹ minősíti. A taláros testület a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága miatt találta megfelelőnek az egyszerű többséggel elfogadott törvényt a körzethatár megállapításához. A törvényhozás mégis a kétharmados többséget írta elő a 2012. január 1. napján hatályba lépő törvénnél. Ez szélesebb konszenzust jelent, ami pozitívumként értékelhető, viszont megnehezítheti az Ogyvtv.4. § (6) bekezdésben foglalt előírás teljesítését, mely szerint, ha az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától húsz százaléknál nagyobb mértékben tér el, az Országgyűlés az Ogyvtv. 2. számú mellékletét módosítja. E szabály érvényesülésétől függetlenül a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat teljesülését is kétségesse teszi a kétharmados törvényben rögzített körzethatárok.

Az új választójogi rendszer azt jelenti, hogy a kompenzáció ellenkező irányú lett, a győztest kompenzálja túl, nem korlátozza a hatalomgyakorlást, hanem erősíti. A 2010. évi országgyűlési választásokra vonatkozó szabályok alkalmazásával a 2014. évi országgyűlési választási számszerű eredmények nem eredményeztek volna kétharmados parlamenti

⁵⁹ 193/2010 (XII. 8.) AB határozat

⁶⁰ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

⁶¹ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és a 2. cikk (1) és (2) bekezdése

többséget.⁶² Az országgyűlési egyéni választókerületek meghatározása kétharmados⁶³ döntéssel garanciális szempontok⁶⁴ figyelembevételével a parlamenti erőviszonyok alakulásával egyfajta bebetonozódást jelent, hiszen közel egy évvel a 2014. évi általános országgyűlési választásokat követően - a 2015. február 22-ére, az Európai Bizottság egyik biztosának jelölt kormánypárti képviselő lemondásával - kiírt időközi országgyűlési választáson a kormányzó többség elvesztette kétharmados többségét. Felvetődik a kérdés: ha az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítását és módosítását egy az érintett választott testületen kívüli személy döntésére bízuk, van-e ilyen személy az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása esetén? A Nemzeti Választási Iroda elnöke, mint kilenc évre – miniszterelnöki javaslatra, köztársasági elnök által – kinevezett, autonóm államigazgatási szerv vezetője alkalmas lehet e döntés meghozatalára, megfelelő jogorvoslat mellett? A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen a Kúriához lehet fordulni, így ebben az esetben is célszerű a Kúriát megjelölni jogorvoslati fórumként. További garanciát jelenthet, ha a Nemzeti Választási Iroda elnökét az országgyűlés választaná a kétharmados személyi döntések között. A garanciák erősítésének irányát kívánom csak jelezni, válaszokat keresve az átfogó jogszabály-változásokat igénylő garanciális szabályok módosítására. Az Alkotmánybíróság a jogforrási szint meghatározásával⁶⁵ törvényi szinten határozta meg az országgyűlési választókerületek kijelölését, azonban a helyi önkormányzatok esetén a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek egyszemélyi döntésének garanciális kérdéseivel - indítvány hiányában - nem foglalkozott.

1.2.2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása változatlan szabályozás mellett igényli a választási iroda vezetője függetlenségének valós, nem csupán deklaratív biztosítását. Ez nem egyszerűen a korábbi szabályozás visszaállítását jelenti, hiszen a képviselő-testülettől való függés sem jelent megfelelő garanciát. Különösen a

⁶² Mécs János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében Országgyűlési Választások – 2014 Aktuális közjogi és politológiai kérdések ELTE Bibó István Szakkollégium

⁶³ 4/1993 (II.12.) AB határozat

⁶⁴ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről Jogesetek Magyarázata, 2011. vol. 2. no. 3, 18-21 p

⁶⁵ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

választási rendszer átalakításával⁶⁶ a 10.000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben lévő vegyes választási rendszerben lecsökkent a kompenzációs mandátummal rendelkezők száma, mely az egyéni választókerületben mandátumot szerzett képviselők számához képest aránytalan kisebbséget jelent, változatlan döntéshozatali rend mellett.⁶⁷ Maga a kompenzáció intézménye kiüresedett. A vegyes választási rendszerben a település méretéből következően nagyobb szerep jut a jelölő szervezetek⁶⁸ számára, amely általában a polgármesterré választott személy jelölő szervezete által jelölt egyéni képviselők túlsúlyát jelenti a képviselő-testületben. Vannak eltérő eredmények is, amelyek jó esetben megegyezéssel vagy időközi választással rendeződnek, ezek száma azonban csekély és a kisebb településekre jellemző, nem a vegyes választási rendszerben megválasztott képviselő-testületekre.

Az önkormányzatiság helyreállításának elmúlt negyedszázada alatt többször felmerült a jegyző pozíciójának megerősítése, amely a kinevezés állami jóváhagyásától, az állami kinevezéséig ölelt fel különböző megoldásokat. E kérdésben a jegyzők is megosztottak, függően attól, milyen a személyes helyzetük. Volt, aki több cikluson keresztül töltötte be a jegyzői állást, személyes tekintélye okán a képviselő-testület tagjainak változásakor is hivatalában maradt. Jellemzően stabil pozíció ott alakult ki, ahol a polgármester személye nem változott és jól tudott együtt dolgozni a jegyzővel. Ez nem általános, hanem kivétel. Azonban szakmai elismertségük miatt jelentős véleményalkotókká váltak a szabályozás folyamatában és elutasították az állami beavatkozást a jegyzői kinevezésben. A másik oldal, a képviselő-testületnek, majd a polgármesternek kiszolgáltatott pozícióját tekintve szeretett volna valamilyen állami kontrollt, védelmet a befolyásolástól mentes, szakmai munkájának ellátásához. A vita nem zárult le. A jelenlegi szabályozás szerint a polgármester nevezi ki a jegyzőt. A közigazgatás átszervezése, a járási hivatalok visszaállítása 2013. január 1-jétől, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény (a továbbiakban: Jtv.) 20/A. §-a alapján az állami szerepvállalást erősíti. Az államigazgatási feladatok átvétele a helyi önkormányzatok hivatalaitól fokozatosan történik. A járási hivatalok megalakulásától átkerültek az okmányirodák, mai nevükön kormányablakok, amelyek

⁶⁶ Övtv. 5. §.

⁶⁷ Mötv. 47. § (2) bekezdés

⁶⁸ Ve. 3. §3. pont

korábban a polgármesteri hivatalokban ellátták a választási feladatok informatikai támogatását.

A különböző informatikai fejlesztések során a választási eljárás, a választókerületek kialakításától a jelölt állításon keresztül az eredmény megállapításáig a Nemzeti Választási Iroda által működtetett portálon fut. Minden választási eseményt ezen kell rögzíteni. A 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati választások évét megelőző évben történt szervezeti változtatás a helyi választási irodák vezetőit olyan helyzetbe hozta, amelyre megfelelő szervezeti választ kellett hozniuk. Fizikai korlátok is jelentkeztek, mivel ahol volt okmányiroda, az nem mindig a Városháza épületében nyert elhelyezést. Szervezetileg pedig a járási hivatalon keresztüli munkavégzés kivitelezhetetlen, ugyanis az ott dolgozók vonatkozásában nincs munkáltatói joga a választási iroda vezetőjének. Rövid eljárási határidők, törvényes munkaidőn kívüli munkavégzések jellemzik a választási eljárást. A különböző településeken vegyes megoldások alakultak ki a szóbeli megegyezéstől, a választási informatikai rendszer használatában jártas tisztviselő ideiglenes vagy végleges áthelyezéséig. A választási eljáráshoz használt szoftver ismerte és használata, az okmányirodában dolgozók tudása volt. Technikailag az önkormányzati hivatalokban az Elektronikus Anyakönyvi Rendszer (a továbbiakban: ASZA) gépeken keresztül volt lehetséges nagyobb számú hozzáférés, biztosítva a választási elektronikus rendszerhez való kapcsolódást. A többség különböző jegyzői fórumok, érdekszövetségben kialakult vélemények alapján ezt a szervezeti modellt követte, az anyakönyvvezetők és az őket kiegészítő választási iroda tagokkal végezték a választási informatikai feladatokat. Az Államreform Bizottság⁶⁹ javaslatai között megfogalmazódott az anyakönyvvezetők járási hivatalba szervezése, mint az államigazgatási feladatellátás, azonban ennek megvalósulása esetén a választási irodák munkáját is teljesen át kellett volna alakítani. Az anyakönyvi igazgatás feladatát továbbra is az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban látják el, a járási hivatalokba szervezésről jogszabály nem jelent meg. A szervezeti változtatás iránya a kormányhivatalokon belül marad, megyei illetékességű feladatok közül kerül több államigazgatási feladat járási szintre. Ezzel konzerválódhat a 2014-ben kialakult választási szervezeti rendszer, amelyet a kényszer szülte jellege mellett, a jogszabályi és technikai keretek között a választásokban dolgozó szakemberek alakítottak ki maguknak a hatékony

⁶⁹ a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 30. § (1) bekezdése alapján, az Államreform Bizottság felállításáról 1602/2014. (XI. 4.) Kormány határozattal létrehozott a Kormány tanácsadói tevékenységet végző testületként hozta létre

működés érdekében. E tény önmagában kritikája az e területen végbement jogalkotásnak. A választási irodák feladatainak átvétele a járási hivatalokhoz fel sem merült a javaslatok során, függetlenül attól, hogy a technikai és a személyi háttér ott a legideálisabb. A járási hivatal vezetői kinevezése az alkalmazási feltételek⁷⁰ alapján politikai kinevezésnek felel meg, nem pedig szakmainak, mivel közigazgatási gyakorlatnak ismeri el az országgyűlési képviselői tevékenységet, a megyei közgyűlési elnöki és a polgármesteri tisztség ellátását is. Fentiek alapján a szervezeti és jog garanciák területén a jegyzői pozíció stabilitásának, szakmai függetlenségének megerősítése és az anyakönyvi számítógépes rendszer eseti megerősítése vagy az anyakönyvi hivatalok létrehozása és autonóm államigazgatási szerv alá rendelése nyújthat megfelelő, befolyásmentes intézményi garanciát. Mindkét esetben az anyakönyvvezetők érhetők el legközelebb a választók számára, mivel minden önkormányzati hivatalban jelen vannak, míg a kistélepülések számára a kormányablakok megközelítése utazással jár, amely a helyi önkormányzati választáson túl, az országgyűlési választásoknál jelenti a nagyobb költséget és időráfordítást. Az országgyűlési egyéni választási körzetek számának csökkenése és ezzel területük megnövekedése az arányos választó létszámot veszi elsősorban figyelembe, a közlekedési lehetőségeket nem.

Az intézményes és jogi garanciák erősítését igényli a választási rendszer átalakítása. Kérdésként merül fel, hogy választási évhez viszonyítva mennyi idővel korábban nyújtható be ez a jogszabály-módosítás. Álláspontom szerint, mivel nem befolyásolja a garanciák erősítése a választások eredményét, mint a mandátumszám és kompenzáció rendszerének átalakítása, így a módosítás a választások kiírásáig bármikor elvégezhető, komolyabb szervezeti változás esetén (új szervezet létrehozása, vezető kiválasztása, kinevezése) a módosításnak legalább egy évvel a választás kiírását meg kell előznie. Ezt a felkészülési időre vonatkozó iratlan szabályt követve jött létre 2013-ban a Nemzeti Választási Iroda⁷¹ is, egy évvel a választási év előtt.

Az országgyűlési és a helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása szabályainak összevetése rávilágít arra, hogy egységes elvek melletti szabályozás kialakítása indokolt a megfelelő jogi és intézményi garanciák erősítésével. Az eltérő szabályozás hasonló vagy azonos szabályozási körben, így a választójogban is zavart okoz, bizonytalanságot szül. A nehezen magyarázható különbségtétel pedig rombolja a közbizalmat. Az országgyűlési és helyi önkormányzati egyéni választókerületek meghatározásánál egységes elvek mentén - figyelembe véve az Alkotmánybíróság döntéseit és a Velencei

⁷⁰ Jvt. 20/D. § (2) bekezdése

⁷¹ Ve. 347.§ 2013. május 3. Elnök kinevezése 2013. május 24-től 247/2013. (V.27.) KE határozat

Bizottság⁷² véleményét - egy olyan döntéshozatal és ahhoz kapcsolódó eljárási rend szükséges, amely a választási eljárásban résztvevő valamennyi fél számára úgynevezett közösen elfogadott játékszabálynak minősül. Így érhető el az igazi legitimáció, amikor nem kérdőjelezhető meg a győztes eredménye annak alapján, hogy saját győzelmét jogalkotói hatalmát felhasználva, számára kedvezőbb jogi szabályozást alkotott.

1.3. Eltérő országos és helyi szabályozás a népszavazási eljárásban

Az országos és helyi közvetlen hatalomgyakorlás szabályozásánál is felfedezhető indokolatlan eltérő szabályozás, amely a koncepció nélküli, ad hoc jogalkotás következménye. Érdeemes ráirányítani a figyelmet, hogy nem csupán a választókerületek kialakításánál és módosításánál, de a választójog több területén is létezik indokolatlanul eltérő szabályozás.

Erre jó példa a Kúria egyik felülvizsgálati kérelem elbírálása körében hozott döntése,⁷³ amely az országos és a helyi népszavazás eljárási kérdésében tesz különbséget egy 2016-ban elfogadott törvénymódosítás után. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) csak az országos népszavazás elrendelésénél módosította a népszavazási kérdés benyújtására vonatkozó moratórium szabályt, a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseknél viszont nem. A koherencia zavarok elkerülése érdekében egy jogszabály-módosítás nem lehet egy példátlan, és botrányos esetre való jogalkotói válasz, az eljárást és az intézményrendszert egészében kell áttekinteni. A közbeszédben az úgynevezett „kopaszok támadásaként” elhíresült, 2016. február 23-án a Nemzeti Választási Iroda épületében történt botrány olyan súlyos közbizalmi válságot okozott, hogy a kormány 2016. április 1-jén törvényjavaslatot⁷⁴ nyújtott be. Ahogy az indokolás fogalmazott, az úgynevezett „benyújtási moratórium” jelentős enyhítését célozta a javaslat.

Az országos népszavazásnál a párhuzamos benyújtási moratórium szabálya⁷⁵ úgy rendelkezett, hogy a népszavazási kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. E szerint azonos tárgyban – ha a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését megtagadta – csak

⁷² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7.

⁷³ Knk.IV.37.298/2017/4.

⁷⁴ T/9894. számú törvényjavaslat

⁷⁵ Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja

egymást követően, a megtagadó határozat jogerőre emelkedése után lehetett újabb kérdést benyújtani. A vasárnapi boltbezárással kapcsolatos országos népszavazási kezdeményezések botrányos benyújtásakor jogértelmezésként újra felerősödött az a vita, hogy mely időpont tekinthető a jogerőre emelkedés időpontjának, mikor lehet újabb népszavazási kérdést benyújtani. A fenti kérdés egyértelmű rendezése és a későbbi újabb közbizalmat veszélyeztető események megelőzése érdekében az Országgyűlés elfogadta a Mód.tv.-t. A módosítás eredményeként az országos népszavazásnál nem a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedése irányadó. Az új törvényi szabály⁷⁶ alapján nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, ha a Nemzeti Választási Bizottság a Nsztv.22. § (3) bekezdése szerinti jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer. Ennek megfelelően az országos népszavazásnál több kérdés is beadhatóvá válik azonos tárgyban, s azé lesz az elsőbbség, amely a kötelező népszavazás elrendeléséhez szükséges kétszázezer aláírást elsőként benyújtja. Helyi népszavazás esetén a párhuzamos benyújtási moratóriumot⁷⁷ a Mód.tv. nem érintette. A változatlan szabályozás⁷⁸ alapján kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a már benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. Így helyi népszavazásnál azonos tárgyban csak akkor lehet beadni újabb kérdést, ha az elsőként benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó választási bizottsági döntés jogerőre emelkedett. A Kúria fent idézett döntésének indokolása jól mutatja, hogy az indokolatlan különbségtétel a szabályozásban – történjen az a jogszabály megalkotásakor vagy módosításakor – zavarokat okoz a jogalkalmazás területén és rombolja a közbizalmat. A közbizalom, a választási szervek és a jogorvoslatban részt vevő fórumok által hozott döntések elfogadottsága az egész választási eljárás alapköve. A nem egységes elvek mellett szabályozott eljárások során hozott döntések bármennyire is megfelelnek a hatályos jogszabályoknak, képesek egy egész intézményrendszerbe vetett közbizalmat megingatni. Ez népszavazási kérdések esetén a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségének, választások esetén pedig már a választott testületek legitimitásának próbaköve. Így a választójogi szabályozás elfogadásához és módosításához széleskörben egyeztetett szabályozási koncepcióra, kormány által benyújtott törvényjavaslatra van szükség, nem saláta törvényben rejtett módosításokra vagy egyéni képviselői módosító indítványokkal eszközölt korrekciókra.

⁷⁶ Nsztv. 8. § a) pontja

⁷⁷ Nsztv. 38. §-a

⁷⁸ Nsztv. 38. § (1) bekezdés b) pontja

1.4. Az országgyűlési és a helyi önkormányzati választókerületek meghatározásának javasolt szabályozási koncepciója

Az országgyűlési és a helyi önkormányzati választókerületek meghatározásakor elsősorban el kell dönteni, hogy politikai döntésként, politikai testületnek kell meghozni ezt a döntést vagy a választásokban nem érdekelt független testületnek vagy személynek kell meghatároznia a területi lehatárolást, biztosítva ezzel az esélyegyenlőséget. Ezt követően a döntés elleni jogorvoslat címzettjét kell kiválasztani, azaz az egyes választási szervek hierarchikus döntéshozatali fórumaihoz lehessen jogorvoslattal fordulni vagy a hatalommegosztás elvéből adódóan a bíróság legyen az a szerv, aki a végső döntést kimondja, biztosítva a közbizalmat a végső döntés iránt. Amennyiben testületi döntésről van szó, akkor az országgyűléshez hasonlóan a helyi önkormányzatnál a képviselő-testületnek kell ezt a döntést jogosítványt megadni, s mivel az önkormányzati testületek között nincs alá- és fölérendeltség viszony, a bíróságnak kell megadni a hatáskört, hogy a testület döntése ellen benyújtott jogorvoslatról döntsön. Amennyiben nem politikai döntésről van szó, akkor a helyi önkormányzatoknál a jegyző pozícióját kell megerősíteni, hogy személyében valóban független legyen és ne csak egy deklaratív szabályozás biztosítsa számára a választási eljárás alatti függetlenséget, amelynek semmilyen jogi garanciája nincs. A rendszerváltástól számított szabályozást kell alkalmazni, mely szerint szigorú képesítési követelmények mellett, pályázat útján a képviselő-testület nevezi ki a jegyzőt. Ezt a több évtizedes szabályozást tovább lehet erősíteni a képesítési előírások szigorításával, elsősorban a szakmai gyakorlat követelményének emelésével, így tíz év közigazgatási vezetői gyakorlat feltételként tűzése nem túlzó, ismerve a jegyzői hatásköröket és azok széles körét. Az egyéni választókerületek határainak kijelöléséről hozott döntés ellen bírósághoz lehessen fordulni, ha a független nem politikai döntéshozatal mellett foglalunk állást. Így az országgyűlési egyéni választókerületek esetén nem az országgyűlés, hanem a választási iroda vezetője, jelesül a nemzeti választási iroda elnöke határozná meg a választási körzetek határát a törvény által szabályozott keretek között. E döntés ellen szintén bírósághoz lehetne fordulni, így célszerű a bírósági szervezeti rendszeren belül a Kúriát felhatalmazni a végső döntés meghozatalára. A 106 országgyűlési egyéni választókerület határainak meghúzése egy komoly szakmai előkészítő munka eredményeként jöhet létre, ezért a döntés elleni jogorvoslat során indokolt, hogy a Kúria eljárása is hosszabb időt vehessen igénybe. Ennek során biztosítani kell a szakértői bizonyítás, és a szemle lehetőségét, illetve szükség esetén a bíróság is rendelhetne ki szakértőt, tarthatna szemlét. A helyi önkormányzati választókerületek meghatározásánál a bírósági jogorvoslat

első szintje a közigazgatási bíráskodás keretében, az illetékességgel rendelkező törvényszék lehet, amelynek döntése ellen rendkívüli perorvoslat keretében szintén a Kúria mondhatná ki a végső szót. Ezt indokolja az az egységes koncepció, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelkezne olyan szakmai tapasztalattal és kialakult egységes bírói gyakorlattal, amellyel megalapozott döntést hozhat. A bírói döntések minden esetben tanácsban történő döntéshozatalt jelentenének. A bírói tanács létszámának meghatározásánál a közbizalom és a döntés elfogadottságának növelése érdekében, a törvényszéki öt bíróból álló és a Kúriai hét bíróból álló tanács létrehozása indokolt.

Második rész

2.1. A választók személyes és különleges adatainak védelme a választási és népszavazási eljárás során

2.1.1. Adatvédelem a választópolgárok szemével

Az adatvédelmi szabályozás változásait a választó jog területén témához érdemes előzetesen áttekinteni az ehhez kapcsolódó társadalmi változásokból eredő elvárásokat. Nem hagyhatók figyelmen kívül a választókorú lakosság történelmi tapasztalatai, melyek egyes generációk esetén természetesen eltérnek. Az idősebb generációkban mélyen gyökerezik a félelem, amely a világnézeti, politikai véleményük szerinti osztályozás korszakából ered (osztályidegen, kulák, reakciós) és nagyban meghatározza választói magatartásukat. Jellemzően magas a választásokon részvételi hajlandóságuk és az erősebbnek tűnő, egységesebb politikai oldal felé orientálódásuk. Az állampárti időkben megszokták, hogy a szavazáson részt kell venni, kisebb településeken a hiányzó választókat külön figyelmeztették erre. Ez olyan mélyen gyökerező attitűd, hogy a modern választási mozgósítás is használja. Példa rá, amikor a szavazatszámláló bizottságok jelölő szervezetek által delegált tagjai a névjegyzéken hiányzó aláírások, szimpatizánsnak vélt tulajdonosait mozgósítják a szavazáson való részvételre az önkénteseken keresztül. Erre az általánossá váló jelenségre reagált a jogalkotó, amikor a szavazatszámláló bizottsági tagok részére megtiltotta az adatrögzítő vagy adattovábbító eszközök⁷⁹ használatát a szavazás ideje alatt. Természetesen a szabályozás csak nehezíti ezt a tevékenységet, de nem képes kizárni, mivel a szavazatszámláló bizottsági tagok rendszeresen elhagyva a szavazóhelyiséget mobil telefonjukon továbbra is értesítik a jelölő

⁷⁹ Ve.172.§ (2) bekezdés

szervezeti kapcsolattartójukat. Ez a szabályozási elem jól mutatja, hogy a jogalkotás során nem csupán elvárt magatartások előírásairól van szó, hanem vizsgálni kell annak önkéntes jogkövetési hajlandóságát, továbbá annak hiányában pedig a kilátásba helyezett szankció várható érvényesülését. Ebben az esetben értelmetlen a tiltás, sőt ellenkező, megengedő szabályozással a részvételi arány növelésének egyik eszközeként érdemes felfogni, azzal, ha a választópolgár letiltotta előzetesen a személyes adatát az jelölve legyen a névjegyzéken, ami valós korlátozást jelenthet. Ebben az esetben ugyanis, bármely jelölő szervezet aktivistája fenti jellegű megkeresésekor nagyobb a valószínűsége, hogy panasszal él a választópolgár. Amennyiben a jogsértést dokumentálja a zaklatott személy, az aktivista pénzbírsággal sújtható lenne, továbbá, ha a szavazatszámlláló bizottság tagja is ismerté válik, őt a bizottsági munkából ki lehetne zárni. Ez egy erős önkorlátozást biztosító szabályozás lehet, amely révén a választópolgár adatvédelmi igénye jobban érvényesülne.

Visszatekintve a rendszerváltás időszakára, az 1989. november 26-án tartott úgynevezett négy igenes népszavazáson a közel 60%-os⁸⁰ részvételi aránnyal, majd az 1990. március 25-én és 1990. április 8-án tartott szabad választásokon⁸¹ a diktatúrát váltó parlamentáris demokrácia kialakulásakor erősen meghatározó volt a változtatás érzése, a hová tartozom fontossága. Ekkor még a sérelmek és várakozások erőteljes társadalmi hatása alatt a választók széles köre nem foglalkozott a személyes adatainak kezelésével. Felfokozott történelmi hangulatban, a régi renddel való szakítás és szembenállás volt a meghatározó. A bal- és jobboldal nem csupán értékrendbeli választás volt, hanem viszonyulás a megszálláshoz és a diktatúrához. Végvári József, a Belső Biztonsági Csoportfőnökség nyugállományú rendőr őrnagya által nyilvánosságra került úgynevezett Duna-gate lehallgatási botrány jelezte, először még csak az ellenzéki pártok tagjainak, vezető értelmiségieknek a megfigyelését, amely nem jelentette a választók részére, hogy őket is megfigyelhették. A titoksértést elkövető őrnagyot 2010. március 15-én, a nemzeti ünnepen - húsz évvel később - a Köztársasági Érdemrend középkeresztjével tüntették ki⁸² és ugyanazon a napon, ugyanebben a kitüntetésben részesült dr. Kaposvári Bertalan is a Legfelsőbb Bíróság nyugalmazott elnökhelyettese, aki, mint katonai bíró, az őrnagyot megrovásban részesítette az 1990-ben elkövetett államtitoksértésért.

⁸⁰ <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp>

⁸¹ <http://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/t0.jsp>

⁸² 21/2010. (III. 15.) KE határozat

Az első szabadon választott országgyűlés 1990. május 2-án⁸³ történt megalakulását követően folyamatosan értesült a közvélemény a különböző csoportfőnökségek széleskörű megfigyelési tevékenységéről, amelynek feltárására számos törvényjavaslat készült és az adatvédelem területén is meghatározta a jogász társadalom gondolkodását.

Hogyan lehet hatékony védelmet biztosítani az állampolgároknak, milyen szabályozásokkal biztosítható a véleménynyilvánítás szabadsága, és a személyes adatok védelme? E körben a személyes adatok mellett a különleges adatok közül, a politikai véleményre vagy pártállásra vonatkozó információk védelme kiemelt jelentőséggel bír. A fiatalabb generációk már elszakadnak a hagyományos pártoldalakhoz való tartozástól, a jobb- és baloldal értékrend különbség már nem vízválasztó, a liberális és a környezetvédelmi úgynevezett zöld pártok által képviselt értékek pedig bekerülnek a nagy pártok ígéretei közé. A fogyasztói társadalom térnyerése fellelhető a politikai preferenciákban. Ki, mit ígér? Ez befolyásolja a pártok kapcsolatát is a választókkal. A gazdasági életben meghonosodott, folyamatosan változó fogyasztókkal való kapcsolattartás és a fogyasztás generálása különböző módon és eszközökkel a politikában is megjelenik. A már elhunyt dr. Wermer András orvos, film- és televíziós rendező a gazdasági kampányokat és reklámokat ültette át a politikai kampányok világába, a közbeszédben személyéhez kapcsolt kijelentés, mely szerint „a politikát ugyanúgy kell eladni, mint a mosóport” röviden jelzi, hogy a szabályozás területén folyamatosan lépéskényszerben van a jogalkotó az újabb technikák alkalmazása során. Ha a politika nem is olyan termék, mint a mosópor, az állampolgárok személyes adatainak védelme, az önrendelkezési jog, a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása hasonló védelmet igényel a gazdasági reklám, a direkt marketing, valamint a fogyasztóvédelem területén alkalmazott megoldásokhoz.⁸⁴ Egy rövid megjegyzés a mosópor szimbólumként való használatához, bármely más termék is lehetett volna az összehasonlítás alapja. Azonban az emberek emlékezetében gyökeret vert az a reklámfogás, amikor a mosóporos dobozba kocsit kulcsot tett egy cég, hirdetve, hogyha valaki megveszi a mosóporát, autót nyerhet. Kézzelfogható, a termék értékét messze meghaladó ígéretről volt szó. Vezető hír volt, hogy a csomagolók kulcsokat raktak jó néhány dobozba, megtréfálva a vevőket. Nem azért vesz valaki mosóport, hogy kocsit szerezzen, mégis működik ez a fajta reklám. Ennek megfelelően a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi

⁸³ <http://www.parlament.hu/naplo34/001/001tart.html>

⁸⁴ a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény, a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény

XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.); a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kkütv.); a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.); és a politikai plakátokra vonatkozó nagy vihart kavart egyszerű többséggel elfogadott szabályozást tartalmazó, a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tvtv.) is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a választási kampányok során relevánsak.

Ez színesebbé és bonyolultabbá teszi a jogalkalmazási feladatokat és újabb kihívásokat jelent a jogalkotás számára.

A jelenleg hatályos szabályozás az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infotv.) az értelmező rendelkezések között adja meg az alapvető fogalmak tartalmát. A különleges adat fogalmát a következők szerint határozza meg, a különleges adat:⁸⁵ a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat.

A 2018. május 25. napjától alkalmazandó, az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló általános adatvédelmi rendelet két új fogalmat vezet be. Ezek a beépített, és az alapértelmezett adatvédelem. A fogalom meghatározás részletes és átfogó, ennek megfelelően az adatkezelő a tudomány és technológia állása és a megvalósítás költségei, továbbá az adatkezelés jellege, hatóköre, körülményei és céljai, valamint a természetes személyek jogaira és szabadságaira jelentett, változó valószínűségű és súlyosságú kockázat figyelembevételével mind az adatkezelés módjának meghatározásakor, mind pedig az adatkezelés során olyan megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket – például álnevesítést – hajt végre, amelyek célja egyrészt az adatvédelmi elvek, például az adattakarékosság hatékony megvalósítása, másrészt az általános adatvédelmi rendeletben foglalt követelmények teljesítéséhez és az érintettek jogainak védelméhez szükséges garanciák beépítése az adatkezelés folyamatába. Az adatkezelő megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre annak biztosítására, hogy alapértelmezés szerint

⁸⁵ Infotv. 3. § 3.pont

kizárólag olyan személyes adatok kezelésére kerüljön sor, amelyek az adott konkrét adatkezelési cél szempontjából szükségesek. Ez a kötelezettség vonatkozik a gyűjtött személyes adatok mennyiségére, kezelésük mértékére, tárolásuk időtartamára és hozzáférhetőségükre. Ezen intézkedéseknek különösen biztosítaniuk kell, hogy a személyes adatok alapértelmezés szerint a természetes személy beavatkozása nélkül ne válhassanak hozzáférhetővé meghatározatlan számú személy számára. Az általános adatvédelmi rendelet választásokkal kapcsolatos rendelkezése szerint, ha választással kapcsolatos tevékenységek során valamely tagállamban a demokratikus rendszer működése megkívánja, hogy a politikai pártok személyes adatokat gyűjtsenek az emberek politikai véleményéről, akkor az ilyen adatok kezelése közérdekből megengedhető, feltéve, hogy megfelelő garanciák vannak érvényben. A tagállami szabályozásra vár továbbra is a választással kapcsolatos személyes és különleges adatok kezelése garanciális rendszerének meghatározása.

A korábbi szabályozás a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 1993. május 5-től az alábbi fogalom meghatározásokat tartalmazta, különleges adat:⁸⁶ a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre, az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok. Az adatvédelemi fogalmak pontosabb meghatározása követi a közel húsz éves gyakorlati tapasztalatot. Maga a személyes adatok védelméhez való jog a köztársaság kikiáltásával 1989. október 23-án hatályba lépő az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 34.§-ában jelenik meg. A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.⁸⁷ A diktatúra évtizedei után érthető, hogy a harmadik köztársaság kikiáltásakor hatályba lépő alkotmánymódosítás külön nevesíti a személyes adatok védelmét az alapvető jogok között. Az adatvédelem hazai jogfejlődésében jelentős szerepet tölt be az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a korábbi adatvédelmi biztosok⁸⁸ tevékenysége. Utóbbi pozíció megszűntét követően a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el az adatvédelmi hatóság szerepét.

A választási eljárásban több területen is szükség van a választók személyes adatainak kezelésére és azok védelmére. Ezek közül kiemelendő a névjegyzék elérhetőségi adatainak

⁸⁶ Avtv. 2.§ 2.pont

⁸⁷ A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA 1949. évi XX. törvény 59. §

⁸⁸ 1995–2001: Majtényi László
2001–2007: Péterfalvi Attila
2008–2011: Jóri András

átadása a jelöltek, jelölő szervezetek részére, a képviselőjelöltek ajánlásának rendszere, a népszavazási kezdeményezéshez gyűjtött aláírások, a választási kampány szabályai, vagy maga a szavazás titkosságának biztosítása. A szabályozás változását időnként a változó technikai környezet igényli, vagy a jelöltek, jelölő szervezetek újabb módszerei, amelyeket hazai vagy külföldi politikai tanácsadók javasolnak. Ilyen drasztikus változás a 2020. évi világjárvány, amikor az online tér, a közösségi hálók szerepe megváltozik és a jelöltek, jelölő szervezetek kommunikációja hangsúlyosabbá válik a virtuális térben. Különböző technikai megoldásokkal adatbázis építése, követők, csoportok képzése újabb adatvédelmi kérdéseket támaszt. Elsősorban a tájékoztatlanok, fiatal korcsoportok nem ismerik fel, hogy önkéntes alapon, olyan szenzitív adatokat osztanak meg, amelyek később egy vagy több adatbázis részei lehetnek. Például egy külföldi utazás képének megosztása, akár adóellenőrzést, vagy hitelkérelem elbírálását alapozhatja meg. A közösségi hálón kinyilatkoztatott politikai meggyőződés éppúgy jelenthet előnyt, mint adott időben hátrányt bizonyos álláshelyek betöltésekor, sőt az kihathat közeli hozzátartozó vagy barát, valamint közösségi hálón rendszeresen kapcsolatban álló ismerős sorsára is. A tudatos internet használat egyre jobban felértékelődik a politikai állásfoglalás területén is. Tudatosítani kell a választókban, hogy a politikai nézet közzététele, hasonlóan különleges adat, mint a magánélet más területe. Javasolt értékrendek megfogalmazása és nem egyes pártok, vagy politikusok eseti véleményével azonosulni. Jellemzően a pártok és politikusainak véleményét megosztani a közösségi hálón, azonosulást jelent az általuk megfogalmazott teljes tartalommal.

A hatályos szabályozás lehetséges módzatainak tárgyalása előtt érdemes áttekinteni Magyarország Alaptörvényében foglalt alapvető idevonatkozó rendelkezéseket. 2011. április 18. napján fogadta el az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét (a továbbiakban: Alaptörvény). Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezete VI. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. E cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezete IX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E cikk (2) bekezdése alapján Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. E cikk (3) bekezdése alapján a demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos

törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezete Az Országgyűlés alfejezete 2. cikk (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezete A helyi önkormányzatok alfejezete 35. cikk (1) bekezdése alapján 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. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezet A közpénzek alfejezet 37. cikk (4) bekezdése alapján mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Látható, hogy az Országgyűlés által meghatározott kiemelt cél az állam eladósodásának megállítása érdekében az Alkotmánybíróság hatáskörét a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata körében szűkíti, azonban a felsorolt kivételek között szerepel a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben történő felülvizsgálat is. Ezen keretek között érdemes vizsgálni a választási eljárások egyes területeinek adatvédelmi kérdéseit, figyelembe véve a szabályozás változásait, a velük kapcsolatban hozott jogvédelmi szervezetek döntéseit és a kialakult gyakorlat okait.

2.1.2. A névjegyzék nyilvánossága, adatbázis építés

A Ve. 153. §-a alapján a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét - a 89. § rendelkezéseire is figyelemmel -

a) a jelölt kérésére - az érintett választókerületre kiterjedően - a jelölt nyilvántartásba-vételére illetékes választási bizottság mellett működő választási iroda,

b) a listát állító jelölő szervezet kérésére - a jelölő szervezet által megjelölt választókerületekre kiterjedően - a Nemzeti Választási Iroda öt napon belül, de legkorábban a 132. § szerinti nyilvántartásba vételüket követően átadja. A Ve. 154. § (1) bekezdése szerint a 153. § a) pontja szerinti adatszolgáltatás teljesítésének feltétele, hogy a jelölt igazolja a kötelező legkisebb munkabér egy havi összegének⁸⁹ megfelelő összegű adatszolgáltatási díjnak a Nemzeti Választási Iroda számlájára történt befizetését. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a 153. § b) pontja szerinti adatszolgáltatás teljesítésének feltétele, hogy a listát állító jelölő szervezet igazolja a kötelező legkisebb munkabér⁹⁰ egy havi összegének megfelelő összegű adatszolgáltatási díjnak a listás választókerületben megválasztható képviselők száma szerinti befizetését a Nemzeti Választási Iroda számlájára. A Ve. 155. § (1) bekezdése szerint az adatszolgáltatás adatait kizárólag közvetlen politikai kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, másolásuk, harmadik személynek történő átadásuk tilos. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az adatszolgáltatás adatait a 132. § szerint nyilvántartásba vett jelölt és listát állító jelölő szervezet legkésőbb a szavazás napján köteles megsemmisíteni, és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül köteles átadni az adatszolgáltatást teljesítő választási irodának. A választókerületi névjegyzék alapján a választópolgárok nevét és lakcímét a kötelező legkisebb munkabér egy havi összegének megfizetésének igazolásával a jelölt vagy jelölő szervezet megkapja, azzal a feltétellel, hogy kizárólag közvetlen politikai kampány céljára lehet felhasználni, amelyet legkésőbb a szavazás napján köteles megsemmisíteni. A modern pártkampányok az úgynevezett biztos szavazók, pártválasztók megtartása és újak szerzése érdekében folyamatosan karbantartják a választókról rendelkezésükre álló adatokat.

Nehezen képzelhető el, hogy az akár jogszerűen önkéntesen, a választó által megadott adatokat nem ellenőrzik és javítják a legfrissebb címjegyzék alapján, névváltozás családi állapotváltozás (házasságkötés, válás) vagy az adott lakcímre bejelentkezett új névvel való kiegészítés miatt, akiket aztán már célzottan tudnak megkeresni. A megvásárolt névjegyzéki adatok másolása tilos, azonban ennek bizonyítása nehéz, az viszont vitathatatlan, hogy a

⁸⁹ 2018. január 1-jétől 138.000 Ft, 2019. január 1-jétől 149.000 Ft, 2020. január 1-jétől 161. 000 forint

⁹⁰ a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet 2.§ (1) bekezdés b) pont

jelöltek, jelölő szervezetek érdekében áll. A Nemzeti Választási Iroda elnöke szokatlan nyíltsággal beszélt a szabályozás elégtelenségéből eredő általánossá vált jogsértő gyakorlatról egy tényfeltáró dokumentumfilmben⁹¹, amely a kamupártok üzletszerű visszaéléséről szólt az ajánlások gyűjtése és a törvénytörő névjegyzék másolatok kezelése kapcsán, amely a jelölő szervezetek adatbázisának alapja, azok frissítésének időszakos eszköze. A személyes adatok jogosulatlan kezelése, a személyes adattal visszaélés, a választási eljárás során a megválasztott képviselők és az általuk alkotott testületek legitimitását érinti. Ezért a jogalkotás során nem csak a nyilvánosságra került,⁹² hanem a nehéz bizonyítás miatt napvilágra nem került, de okszerű jelenségeket is figyelembe kell venni. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az ajánlóívek kapcsán állásfoglalást⁹³ adott ki. Ennek megfelelően olyan szempontból kell modellezni a lehetséges eseteket, hogy milyen visszaélések követhetők el és ezeket a lehetőségeket szükséges kizárni. Egy jelölt mandátumot akar szerezni, amelyhez a választókat akarja meggyőzni, és lehetőleg minél többet szeretne elérni, ehhez szüksége van minél részletesebb választói nyilvántartásra. Az üzleti szereplőknél ugyanígy a magasabb haszon érdekében fogyasztóikról, azok szokásairól igyekeznek minél több adattal rendelkezni.

A kommunikációs eszközök fejlődésével a lényeges adatkör is változik. Míg korábban a lakcím, ma már egyre jobban az email címek, telefonszámok, közösségi oldalak profil elérési kerületek kerültek a fókuszba. A jelöltek, jelölő szervezetek adatgyűjtési tevékenységének teljes körűsége miatt ma is a választókerületi névjegyzék az alapja, hiszen csak a választókerületben választásra jogosultakkal érdemes a kapcsolatot felvenni. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásában⁹⁴ kifejtette, hogy az egyes eltérő célú adatbázisokat el kell különíteni egymástól. A választókerületi névjegyzék adatátadás törvényi garanciája az, hogy legkésőbb a választás napján meg kell semmisíteni és annak dokumentálásáról szóló jegyzőkönyvet három nap múlva be kell nyújtani a választási irodának. Ez alapján semmilyen a jelöltek vagy a jelölő szervezetek által használt, a választók által önkéntesen megadott adatbázisoknak nem lehet alapja a választókerületi névjegyzék. E deklaratív szabályozás betartásának életszerű volta már más kérdés. A korábbi szabályozás, a Vae. 45. § (1) bekezdése alapján a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét,

⁹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=ymXH4mODDfk> 1:21:21 perctől

⁹² https://www.naih.hu/files/712_2014_allasfoglalas.pdf

⁹³ https://www.naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf

⁹⁴ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2015/4133/6/V válaszevlél

valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében,⁹⁵ azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadja. A szolgáltatás

⁹⁵ a választási adatszolgáltatásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 10/1998. (II. 20.) BM rendelet

1. A névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utóneve, lakcíme (nemenként, korcsoportos és lakcím szerinti bontásban is)
 - mágneses adathordozón 1,60 Ft/fő+ÁFA
 - leporellón 2,50 Ft/fő+ÁFA
 - öntapadós etiketten 3,20 Ft/fő+ÁFA
2. A közszemlére tett névjegyzék másolata A/4-es formátumban 4,80 Ft/lap+ÁFA
3. Településenként a lakosság száma, nemenként és korcsoportos bontásban 15,60 Ft/település+ÁFA
4. Országgyűlési egyéni és területi választókerületekre vonatkozóan a lakosság száma, megoszlásuk nemenként és korcsoportonként, az először szavazók száma 300 Ft/OEVK+ÁFA
5. Magyarország településeinek és Budapest kerületeinek az országgyűlési egyéni választókerületek szerinti besorolási állománya 12 000 Ft+ÁFA
6. Főváros körzetállománya utca, házszám szerint országgyűlési egyéni választókerület szerinti bontásban 3000 Ft+ÁFA
7. A választás nem hiteles eredményét tartalmazó tájékoztató adatok jegyzőkönyvi formátumú adatállománya (előzetes gyorsadatok)
 - szavazóköri jegyzőkönyvi adatok (az összes szavazókörre) 80 000 Ft+ÁFA
 - szavazóköri jegyzőkönyvi adatok 7,30 Ft/szavazókör+ÁFA
 - településenként összesített területi listás adatok 15,60 Ft/település+ÁFA
 - országgyűlési egyéni választókerületi és területi listás eredményadatok (176 OEVK, 20 megye) 20 000 Ft+ÁFA
8. Teljes jelöltállomány (név, jelölő szervezet, jelölés helye) 12 000 Ft+ÁFA
9. Választástörténeti adatállomány választásonként mágneses adathordozón (országosan a szavazóköri és összesítő jegyzőkönyvek adatai) 90 000 Ft+ÁFA
10. Választástörténeti adatállomány eredményadatainak jegyzőkönyv formátumú listája, egy OEVK szavazókörei 10 000 Ft/OEVK+ÁFA
11. Településenként a polgármesterek név- és hivatalcím-listája
 - mágneses adathordozón 30 000 Ft+ÁFA
 - leporellón 15 000 Ft+ÁFA
 - öntapadós etiketten 50 000 Ft+ÁFA

nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető. Az Alkotmánybíróság 175/2011. (XII. 29.) határozatában megállapította, hogy a Vae. 45. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette. Az indítványozó szerint a támadott törvényi szabályozás ellentétes a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 59. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, mely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Az indítványozó szerint a Vae. 45.§-a a jelölt, jelölő szervezet számára jogot biztosít a közszemlére tett névjegyzék másolatának, továbbá a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevének, valamint lakcímének kikérésére, azonban nem biztosítja a választópolgár számára a személyes adatai kezelése letiltásának a jogát. Az indítványozó álláspontjának alátámasztásaként hivatkozott több korábbi Alkotmánybírósági döntésre,⁹⁶ valamint az adatvédelmi biztos álláspontjára.⁹⁷ Az Alkotmánybíróság az önrendelkezés szabadságát az Alkotmány 54. §-ában deklarált emberi méltósághoz való jogból vezette le. Már korábbi határozatában⁹⁸ megállapította, hogy az emberi méltóság, mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot. Az Alkotmánybíróság az önrendelkezéshez való jog különböző aspektusait nevesítette, egyik határozatban⁹⁹ kifejtette az információs önrendelkezési szabadság alapjogi tartalmát. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése rendelkezik a magántitok és a személyes adatok védelméről, az Alkotmánybírósági gyakorlat az információs önrendelkezéshez való jogot - mint a személyes adatok védelméhez való jog aktív oldalát - a személyes adatok védelméhez kötötte, míg a magánszféra védelme az emberi méltóságból levezetett jogként került meghatározásra.¹⁰⁰

Az Alkotmánybíróság¹⁰¹ a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmezi. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes

⁹⁶ 20/1990. (X. 4.) AB határozat,
15/1991. (IV. 13.) AB határozat,
1486/B/1996. AB határozat,
35/2002. (VII. 19.) AB határozat,
1202/B/1996. AB határozat,
34/1994. (VI. 24) AB határozat,
876/B/1996. AB határozatra,

⁹⁷ Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről 2010.01.21.

⁹⁸ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

⁹⁹ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

¹⁰⁰ 46/1991. (IX. 10.) AB határozat,
67/2011. (VIII. 31.) AB határozat,

¹⁰¹ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat,

adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában - törvény eltérő rendelkezésének hiányában- az érintett beleegyezésével lehet; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját. Mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatait. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező szolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek. Az állam akkor korlátozhat egy alapjogot, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Ezt fogalmazza meg az Alaptörvény¹⁰² is. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy az megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes¹⁰³ a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a Vae. 45. §-a az információs önrendelkezéshez való jogot alkotmányos cél érdekében és az arányosság követelményeinek megfelelően korlátozza-e vagy sem. A választási kampány az Alkotmánybíróság¹⁰⁴ gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája, és mint alapjog nem korlátozhatatlan,¹⁰⁵ azonban kevés joggal szemben valósulhat meg. Az Alkotmánybíróság két megoldási lehetőséget tekintett át. Az egyik, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult. Ez az úgynevezett opt-in szabályozás. Ilyen megoldást alkalmaz a közvetlen üzletszerzési célú

¹⁰² Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉGI. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

¹⁰³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat,
67/2011. (VIII. 31.) AB határozat,

¹⁰⁴ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat,
6/2007. (II. 27.) AB határozat,

¹⁰⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat,

adatkezelés esetében a Kkútv.¹⁰⁶ és a Grtv.¹⁰⁷ A másik megoldás, amely az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené. Eszerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a 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 céljára kezelhetik azt. Ez az úgynevezett opt-out szabályozás. Ez a megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelő egyensúlyt teremtene az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog között. Már 2006 júniusában is beterjesztett dr. Petrétei József igazságügyi és rendészeti miniszter, a Kormány nevében törvényjavaslatot¹⁰⁸ annak érdekében, hogy ne lehessen átadni azon választópolgárok adatait, akik külön törvény alapján megtiltották név- és lakcímadataik harmadik személynek történő kiadását. A törvényjavaslat nem került elfogadásra.¹⁰⁹ A 2013. június 21. napján hatályba lépett Ve. 89. § (1) bekezdése szerint a választópolgár jogosult megtiltani, hogy a választási szervek a róla nyilvántartott adatokat a 153. § szerint kiadják. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a kérelemben a választópolgár a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti, az adatainak szolgáltatását korlátozó vagy tiltó nyilatkozatot is tehet.

2.1.3. A választók személyes adatainak védelme

A választók személyes adatainak védelme, a tiltó nyilatkozat megtételének lehetősége a Nemzeti Választási Iroda honlapjának nyitólapjáról¹¹⁰ könnyen elérhető, akár ügyfélkapu igénybevételeivel vagy a nélkül. Az egyes helyi választási irodáknál is lehetősége van a választóknak személyesen a fenti nyilatkozatot megtenni. A törvényi szabályozás változása - az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően - a személyes adatok szolgáltatását korlátozó vagy tiltó nyilatkozat megtételével rendeződött, de a jelöltek és jelölő szervezetek motivációját figyelembe véve felmerül, hogy elégséges-e ez a szabályozás vagy sem. Rendszeresen jelennek meg hírek a választási, népszavazási kampány során, hogy különböző

¹⁰⁶ a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdés d) pontja és 17. §-a

¹⁰⁷ a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (4) bekezdése

¹⁰⁸ T/237. számú törvényjavaslat 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

¹⁰⁹ Cserny Ákos-Révész Balázs: Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárások során Választási dilemmák tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában Választási Rendszerek Kutatóműhely Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2015

¹¹⁰ <http://www.valasztas.hu/>

listák alapján történik a választók megkeresése, sőt úgynevezett utaztatása a szavazóhelyiségbe, elérve így, hogy a szimpatizánsok valóban elmenjenek szavazni. Ugyanígy találkozhatnak a választási szervek mozgóúrnával történő szavazást kérők nevében eljáró személyekkel, akik az általuk elvitt nyomtatványok vagy leadott kérelmek száma alapján nem csupán hozzátartozóik, szomszédjuk érdekében járnak el. Az eljárási szabályok megalkotásakor, még ha nehezen is bizonyítható, de sokszor nyilvánvaló jelenségekre is szükséges reagálni.

A szabályozás hiányosságát mutatja a Nemzeti Választási Bizottság 3/2014 iránymutatása, amely a szavazás napján történő autóbuszos személyszállítás egyes kérdéseiről szól. Az Országgyűlés a 2013. december 2-i ülésnapján fogadta el az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvényt, amelynek 9. §-a kiegészítette az Ve. szabályozását a következő 143/A. §-szal, mely szerint a választópolgár a mozgóurna igényléséhez és a szavazóhelyiséghez való eljutásához más személy segítségét jogosult igénybe venni. Azonban Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján mozgóurna igénylésére és a szavazóhelyiséghez történő szállításra nyilvános felhívás nem tehető közzé, szavazóhelyiséghez történő szállításra autóbuszos személyszállítás nem végezhető. A Nemzeti Választási Bizottság 3/2014 iránymutatása kitér az autóbuszos szállítás fogalmának meghatározására, amelyben a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet I. számú függelék II. e) alpontját jelöli meg, e szerint az autóbusz olyan személyszállítás céljára készült, elektromos felsővezetékhez nem kötött gépkocsi, amelyben – a vezető ülését is beleértve – kilencnél több állandó ülőhely van. E szabályozás csak létszám korlátot jelent az egy alkalommal, egy gépjárműben történő utaztatásra, azonban nem ad megoldást a szervezett, okkal feltételezhetően valamilyen nyilvántartás alapján történő szállításra. Különösen aggályos kisebb településeken ez a túrt magatartás,¹¹¹ amely nyilvánvalóan ellentétes a választási eljárás alapelveivel.¹¹² E tárgykörben a Pécsi Ítélőtábla által hozott döntés,¹¹³ - a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választáson - jól érzékelteti a szabályozás elégtelenségéből eredő problémát.

Mi lehet a megoldás a jelenlegi szabályozásnál is biztonságosabb adatvédelemre? Véleményem szerint az állami szerepvállalás a választási eljárásban egyfajta közvetítő szerep a választók és a jelöltek, jelölő szervezetek között. A nyilvántartásba vett jelöltek, jelölő szervezetek küldeményeinek eljuttatása állami közreműködéssel akár a postai szolgáltatás

¹¹¹ <http://www.nvi.hu/hu/nvb/allasfoglalasok/2014/2014-102.html>

¹¹² Ve.2.§ (1) bekezdés a), b), e), pontban foglalt alapelvek

¹¹³ Pécsi Ítélőtábla Pk.III.20.021/2014/2. szám

ártámogatásával, a szolgáltatás ellenértékéhez adott kedvezmény összege az állam egyik zsebéből a másikba kerül. Ezzel a megoldással költséghatékonyság is elérhető, másrészt megfelelő határidő tűzésével egyszerre kézbesíthetőek a különböző jelöltek, jelölő szervezetek küldeményei. Nem utolsó sorban folyamatosan nem zaklatnák otthonukban a választópolgárokat a kampányoló jelöltek, jelölő szervezetek. Így megvalósulna az a cél is, hogy a választók választáson való részvételére történjen felhívás, hiszen az adataikat letiltók csak a választási szervek értesítőjét kapják meg. Fontos lenne az átgondolt választás érdekében, - javítva a jelöltek, jelölő szervezetek esélyegyenlőségét - ha nemcsak a választás időpontjáról és helyéről kapnának értesítést a választók a választási szervektől, hanem a választókerületben nyilvántartásba vett jelöltek, jelölő szervezetek, listák felsorolásáról is. Így azokról is tudnának előzetesen, akik nem rendelkeznek olyan üzleti támogatói háttérrel, amellyel óriásplakátokon vagy egyéb hirdetési felületeken megjelenhetnek. Tovább vezetve ezt a gondolatot a pusztán felsorolásokon túl, azonos adatkörre vonatkozó tájékoztatást is nyújthat az állam a választói döntés megalapozásához: pl. előzetes vagyonnyilatkozat (több ciklusban betöltött pozíció esetén azok összehasonlítása), köztartozásmentes nyilvántartásban való szereplés, iskolai végzettség, feddhetetlenség, büntetlen előélet, kampányra fordítandó részletes költségvetés benyújtása az érintett választási bizottságnak (amelynek zárszámadását a megbízólevél átvétele előtt kellene megtenni és mindkettőt benyújtáskor nyilvánosságra kellene hozni). Ha nem tesz eleget elszámolási kötelezettségének, vagy az előre meghatározott feltételeknek nem felel meg az elszámolás, végső esetben képviselői jogviszonya is megszűnne a megválasztott képviselőnek a törvény erejénél fogva, ami időközi választásokhoz vezetne. Ezek a javaslatok erősíthetnék a közbizalmat, jelentősen növelnék az átláthatóságot és egyfajta minőségi személyi kiválasztás felé terelnék a jelenleg reklámmal eladott esetlegesen alacsony minőséget.

2017 augusztusában az egyik parlamenti párt választási programjának összeállításakor ismét felvetette azt a régi vitát, hogy a legalább nyolc osztályt nem végzettek ne kapjanak választójogot. Indokként a könnyebb befolyásolhatóságot, és a szavazatvásárlások lehetőségének megszüntetését hozták fel. A képzetlen emberek nem feltétlenül szegénysorban élők, azonban a javaslat megfogalmazói feltételezik, hogy az alacsonyabb végzettségűek között több a szegény, akiket rendszeresen élelmiszeradományokkal próbálnak megnyerni a választásokon résztvevők. A már korábban megfogalmazott állami szerepvállalás a tájékoztatás területén lehetővé tenné, hogy a jelöltek végzettségét nem önbevalláson alapulva megismerjék a választók. Egy alacsony végzettségű vagy anélküli ember is szívesebben támogat egy magasabb végzettségű, nagyobb tapasztalattal rendelkező jelöltet. A

kampányfinanszírozás nem kellő szabályozása egyenlőtlenségekhez vezet, azonban a választási szervek által minden otthonba eljuttatott jelölti tájékoztató már sokkal könnyebbé tenné a jelöltek közül a megfelelő képviselő kiválasztását. Várhatóan egy huszonöt éve dolgozó tanár, orvos vagy tűzoltó iránt nagyobb a bizalom, mint egy frissen tanfolyamot végzett bróker iránt. Természetesen a nem névre szóló küldeményeket (szórólapok, plakátok, tájékoztató füzetek) továbbra is a jelöltek, jelölő szervezetek juttatnák el, a reklám újságokhoz hasonló módon, így érvényesülhet a postaládán látható – reklám-újságot nem kérünk - választói akarat. Az önkéntes adatszolgáltatás alapján történő bármely kapcsolattartási forma továbbra is lehetőség, csak az állam nem teremtené lehetőséget arra, hogy a választásra jogosultak széles körének friss adatait választásonként kiadja, amely lehetőség a jelöltek, jelölő szervezetek részére választói adatbázisaik frissítésére. Az adatok további sorsa kérdéses, tényleges megsemmisítésükre egy jegyzőkönyv becsatolása nem kellő garancia. Mind az üzleti szférában, mind a politikai életben jelentős értéket képvisel egy ilyen adatbázis. Önmagában a személyes adatok szolgáltatását korlátozó vagy tiltó nyilatkozat nem jelent védelmet a tömeges adatvisszaéléssel szemben, amely visszaélés bizonyítására kevés az esély. Véleményem szerint a mai korban semmi nem indokolja a választók személyes adatainak tömeges kiadását a jelöltek, jelölő szervezetek részére, helyette az állami szerepvállalás növelése szükséges az egyenlő feltételek melletti tájékoztatásban. Ez lenne a leghatékonyabb eszköz a választási részvétel növeléséhez, amely egyben a választópolgárok személyes és különleges adatainak védelmében is minőségi változást eredményezne. Fenti megoldás lehetetlenné tenné a személyes adattal visszaélést a választási eljárás jelölt ajánlási eljárásában. A jelöltek, jelölő szervezetek az állami közvetítői szerepvállaláson keresztül is eljutnak a választóikhoz, és ez már nem terhelné költségvetésüket úgy, mint, amikor adatszolgáltatást kérnek a választói névjegyzékből.

2.1.4. Az ajánlás adatvédelmi megközelítése

A rendszerváltás előtti diktatúra ragaszkodott a választás útján – kádári hanglejtéssel – létrejött legitimációhoz, amelynek az ajánlás része okozta annak egyszerű szavazássá degradálását. Az állampárti időszakban a választókerületekben az országgyűlési képviselők, valamint a helyi tanácstagok jelölésének jogát a választópolgárok jelölő gyűlései¹¹⁴ gyakorolták. A jelölő gyűléseken a választókerület lakosai, és a választókerület területén levő vállalatok, szövetkezetek, hivatalok, intézmények dolgozóinak képviselői vehettek részt. A

¹¹⁴ Az Országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény

jelölő gyűlés már egy közvetettséget jelentett, hiszen nem a dolgozók, hanem delegáltjaik vehettek részt a jelölési eljárásban. A jelölő gyűléseket a Hazafias Népfront bizottságai szervezték a Hazafias Népfrontba tömörült politikai, társadalmi, érdekképviselői szervek bevonásával. A jelöltekre javaslatot tehettek a Hazafias Népfront szervei, a politikai, társadalmi, érdekképviselői szervek, a munkahelyek dolgozóinak képviselői és bármely választópolgár. Ez a sorrendiség árulkodó, hiszen nem a választópolgárok általános joga volt. A jelölés csak nyílt szavazással volt lehetséges. A jelöltekre vonatkozó javaslatokat - elhangzásuk sorrendjében - egyenként kellett szavazásra bocsátani. Ez a sorrendiség azt jelenti, hogy az előre eldöntött jelölt nevét olvasták fel először, hogy a nyílt szavazáson kontrollálja a hatalom, kik nem támogatják a jelöltet. Végezetül a jelölteknek nyilatkozniuk kellett, hogy a Hazafias Népfront programját és magát a jelölést elfogadják.

A rendszerváltáskor tehát az ajánlási rendszer demokratizálásán volt a hangsúly, amely a közvetlen, választópolgárok általi jelölés mellett meghatározta, hogy hány választópolgár ajánlásához kössék a jelöltséget. De szükség van-e egyáltalán ajánlásra? Ehhez érdemes áttekinteni hogyan alakult az ajánlás rendszere a rendszerváltást követően. Egyenlő esélyekkel rendelkeznek a jelöltek, vagy lehetnek olyan adatbázisok jelöltek, jelölő szervezetek birtokában, amellyel helyzeti előnyhöz jutnak a jelöltajánlásnál? Az egyéni országgyűlési képviselőjelöltek, a polgármesterjelöltek, helyi önkormányzati képviselőjelöltek képviselői nyilvántartásba vételéhez szükséges ajánlási számoknak van még szerepük? Arányban áll az adatvédelmi kockázat az ajánlás intézményének fenntartásával? Az ajánlás intézménye valóban a lehetséges jelöltek számának korlátozását célozza? A több jelölt megkönnyíti a mandátumát töltő képviselő újraválasztásának esélyeit, mivel a sok jelölt között megoszlanak a szavazatok és a képviselő az ismertségével alacsony támogatás mellett is a legtöbb szavazattal nyer az egyfordulós választáson. A jelöltek, jelölő szervezetek állami támogatásával valós elszámoltatás nélkül növelhető a jelöltek száma és az egy fordulós rendszerben a szavazatok megoszlásának szabályozási oldalról való támogatása. Végül tegyük fel ismét a kérdést, szükség van egyáltalán ajánlásra?

2.1.5. Az ajánlás módja

Az Országgyűlés az 1990. augusztus 3-i ülésnapján fogadta el a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt (a továbbiakban: Hvt.) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának első fordulóját 1990. szeptember 30. napjára tűzte ki a köztársasági elnök, így nem egészen két hónappal

korábban a kihirdetése napján 1990. augusztus 9. napján hatályba lépő jogszabály alapján kellett a választási eljárást lefolytatni. Az 1990. március 25-én és április 8-án rendezett országgyűlési választásokon szerzett tapasztalatok nélkül nehéz lett volna megvalósítani ezt a feladatot ennyi idő alatt választási kultúra hiányában, negyven év diktatúrát követően. A Hvjt. 25.§ (1) bekezdése szerint jelöltet ajánlhat az a választópolgár, aki a választókerületben választójogát gyakorolhatja. Jelöltet ajánlani a szavazást megelőző 35. naptól a szavazást megelőző 18. napig lehet. Az ajánlás nem vonható vissza. Az ajánlásért ellenértéket felajánlani, kérni, adni vagy elfogadni tilos. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján minden választópolgár csak egy jelöltet ajánlhat. Ha a választópolgár több jelöltet is ajánlott, valamennyi ajánlása érvénytelen. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján a választópolgár csak egy településen fogadhat el egyéni választókerületi és egy listás jelölést. Budapesten a választópolgár egy egyéni választókerületben, egy fővárosi kerületi listán és egy fővárosi listán fogadhat el jelölést. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése alapján, ha a választópolgárt több helyen is jelöltnek ajánlották, akkor legkésőbb a választást megelőző 17. napig nyilatkoznia kell, hogy melyik jelölést fogadja el. A Hvjt. 26. § (1) bekezdése szerint az ajánlóívet a hivatalban a jelöltnek ajánlott választópolgár vagy megbízottja személyesen nyitja meg. A jelöltnek ajánlott választópolgár az ajánlóív megnyitásakor írásban nyilatkozik arról, hogy választójoga van, a jelölést elfogadja, más helyen jelölést nem fogad el, továbbá közli az ajánló párt, társadalmi szervezet nevét, vagy a független jelölés tényét. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján jelöltet ajánlani személyesen a hivatalban elhelyezett ajánlóíven, továbbá a hivatalhoz megküldött levélben lehet. Az ajánlóív, illetőleg a hivatalhoz megküldött levél tartalmazza az ajánlott személy nevét, az ajánló személy nevét, lakcímét, személyi számát és a sajátkezű aláírását. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján ajánlani ajánlószelvényen is lehet. Az ajánlószelvényt a - jegyző megbízottja vagy a helyi választási bizottság tagjának jelenlétében személyesen kell külön e célra szolgáló - lepecsételt urnába bedobni. Az ajánlószelvény csak az ajánlott személy nevét, a település nevét, illetőleg az egyéni választókerület sorsszámát tartalmazza. Az ilyen módon ajánló választópolgárt nyilvántartásba kell venni, amely tartalmazza az ajánló személy nevét, lakcímét, személyi számát és nyilatkozatát arról, hogy választójoggal rendelkezik. Az ajánlószelvényt tartalmazó urnát minden nap fel kell nyitni és a benne levő ajánlószelvényeket ajánlott személyenként külön-külön meg kell számolni és ezt a számot az ajánlóívre rá kell vezetni. A levélben megküldött ajánlószelvény érvénytelen. Miért fontos ez a szabályozás adatvédelmi szempontból? Mert az ajánló személyének azonosítása és maga az ajánlás ténye elkülönül egymástól, semmilyen módon nem vezethető vissza az ajánló személye az ajánlásból. Ez magasabb szintű

adatvédelem a jelenlegi ajánlóív alkalmazásához képest. Ugyanolyan anonimitást biztosít ajánlás esetén, mint maga a szavazás titkossága. A helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosítását tartalmazó 1994. évi LXII. törvény átfogó módosítást hozott, melynek fő irányait a törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás¹¹⁵ foglalja össze.

- az önkormányzati választás egyfordulóssá válik, az érvényességi és eredményességi küszöbök (40, illetőleg 25 százalék) eltörlésre kerülnek;
- a jelölés során változnak a jelöléshez szükséges választópolgári ajánlások arányszámai (képviseelőjelölteknel 1 százalékról 3 százalékra, polgármestereknél 3 százalékról - településnagyságtól függően 1-5 százalékra);
- a választópolgár ajánlásával több jelöltet is támogathat egyidejűleg, azonban egy jelöltet egy választópolgár továbbra is csak egyszer ajánlhat;
- az országgyűlési képviselőválasztás során alkalmazott ajánlószelvény gyűjtés megszűnik és helyébe az ajánlóív és a titkos ajánlás rendszere lép;
- valamennyi település polgármesterét a választópolgárok közvetlenül választják, beleértve Budapest főpolgármesterét is;
- a 10 000-nél több lakosú településeken a kétszavazatos választási rendszer helyébe vegyes jellegű lép, melyen belül a listás választás megszűnik, helyébe kompenzációs lista lép, melyre a választópolgárok nem szavaznak, hanem az egyéni választókerületek töredékszavazatai alapján kerülnek a mandátumok kiosztásra;
- a megyei közgyűlés választására megyénként két választókerületben kerül sor: külön választókerületet alkotnak a 10 000-nél kevesebb, továbbá a 10 000-nél több lakosú településeken, a megyei jogú város nem része a megyei közgyűlésnek, így a megyei jogú város polgárai nem szavaznak a megyei közgyűlés listáira;
- a listák a szavazatok arányában - 4 százalékos küszöbvel - kapnak mandátumot.
- a fővárosban a polgárok változatlanul kerületi egyéni jelöltekre szavaznak. A kerületi képviselő-testület mandátumainak egy része az egyéni választókerületi töredékszavazatok alapján kerül kiosztásra.

Áttekintve az 1994. évi választási reform főbb elemeit, érzékelhető, hogy az első szabad választások szabályaihoz képest gyökeres változtatásról van szó. A választáson győztes erő

¹¹⁵ A helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosítását tartalmazó 1994. évi LXII. törvény általános indokolása

politikai esélyeit kívánta szabályozási oldalról növelni, átírva lényeges szabályokat közvetlenül a helyi önkormányzati választások előtt. Ez a fajta kifogásolható szabályozási mód gyakorlattá vált, amely előfordulhat, hogy ellenkező hatást vált ki. A választói magatartás változása esetén a maga számára előnyöket kialakító erő helyett az ellenfelet hozhatja előnyösebb pozícióba. Ezért fontos, hogy a választói jog megfelelő időben változzon, lehetőleg egy választási ciklussal korábban és minden indulónak azonos esélyeket biztosítson.

Az 1994. évi reform szerint ajánlani kétféle módon lehet:

- ajánlóíven, melyet a jelölő szervezetek és a független jelöltek a polgármesteri hivatalban igényelhetnek, ez tartalmazza az ajánló személy nevét, lakcímét, személyazonosító jelét és a saját kezű aláírását, továbbá a jelölő szervezet és az ajánlott személy nevét, illetve a független jelölés tényét.
- titkosan is lehet ajánlani, amikor a választópolgár a polgármesteri hivatalban - személyazonossága igazolását követően - kitöltheti az ajánlólapot, melyet az e célra szolgáló, lepecsételt urnába dob. Az ajánlólap az ajánló választópolgár adatait nem tartalmazza.

Adatvédelmi szempontból a második, titkos ajánlási lehetőség példamutató, azonban a szabályozás módosítása visszalépést jelentett.¹¹⁶ Ezzel a megoldással teljes védelmet élvezett a választópolgár, az ajánló személye semmilyen módon nem volt azonosítható. Az ajánlószelvény átadásával a jelölt vagy jelölő szervezet, az ajánlóív aláírásakor előbbieken túl az ívet aláíró és gyűjtő más választópolgár is hozzáférhet a választópolgár személyes adataihoz, sőt a törvény által szűk körben használható személyi azonosítóhoz is.

A Legfelsőbb Bíróság 2008-ban egy országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívvel kapcsolatos döntésének¹¹⁷ indoklásában arra a következtetésre jutott, hogy az aláíró ívet aláíró személyek maguk rendelkeztek a személyes adataikról, amikor lehetővé tették, hogy azokat az aláírásgyűjtő ívet utóbb aláíró személyek is megismerhessék, ez a hozzájárulásra utaló magatartás a jogsértés megállapíthatóságát kizárja. A jelöltajánlás ajánlóíve hasonló módon működik. A hatályos szabályozás¹¹⁸ alapján csak ajánlóíven lehet jelöltet ajánlani. Az ajánlóív tartalmazza az ajánló választópolgár nevét, személyi azonosítóját, magyarországi lakcímét, valamint az anyja nevét. Az ajánlóívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja.

¹¹⁶ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban 7-8.old. MTA Law Working Papers Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences Budapest ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp2014/16>

¹¹⁷ Kvk.II.37.098/2008/4.szám

¹¹⁸ Ve.122. § (2) bekezdés

A bírói tanács indokolása teljes mértékben megalapozatlan, elnagyolt, mivel az ajánlóív utolsó aláírója ezen logika alapján nem járul hozzá, hogy az előtte aláíró személy megismerhesse adatait. Az ajánlás módja kényszer, és nem értelmezhető önkéntes hozzájárulásnak. Azt csak abban az esetben lehet önkéntesnek tekinteni, ha több ajánlási mód közül választhat a választópolgár, és az ajánlóíven történő ajánlást választja. Ha csak egy módon teheti, akkor nem beszélhetünk önkéntességről. A gyakorlatban ajánlásgyűjtéskor több esetben előfordult, hogy adott választópolgár csak az utolsó rubrikát volt hajlandó kitölteni és megesketett, hogy senkinek nem mutatom meg az adatait. Nem a jogszabályból fakadóan, de az önkénteseink, - akik családtagok, barátok voltak - figyeltek arra, hogy a korábban ajánló személyek sorát letakarják, így nagyobb volt az ajánlási hajlandóság. Természetesen, így is egy társasház lépcsőházában egyszerre dolgozó több önkéntesünk miatt - amelyet az önkéntesek biztonsága érdekében fontosnak tartok - láthatóvá válik, hogy a szomszéd aláírja az ívet vagy sem. Sokszor ez inspirálja a bizonytalanokat, ha a szomszéd alá meri írni az ajánlóívet, akkor ő is megteszi. Aki kipróbálta az ajánlásgyűjtést tudja, hogy a rendkívül rövid rendelkezésre álló idő - a rövid kampányidőszakhoz mérten - miatt sokszor a legegyszerűbb, ha a szomszédok látják, hogy szomszédaik aláírnak, ez egyfajta biztonságot jelent számukra. Ez fordítva is igaz, ha látják, hogy a szomszéd nem ír alá, ők sem teszik, hogy ez ne legyen köztük később konfliktusforrás. A rossz szomszédság, török átok elv itt is érvényesül, ha a szomszédok haragban vannak ellenkezően cselekednek. A több jelölt érvényes jelölése még mindig nem kellően ismert a választók körében, ezt az önkénteseknek rendszeresen ki kell hangsúlyozniuk. Mivel egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, fenti adatvédelmi problémák külön-külön többször ismétlődhetnek egy ajánlási időszakon belül és értelemszerűen más személyi körben. Ez növeli annak kockázatát, hogy egyre többen juthatnak úgy az ajánló választópolgár önkéntes hozzájárulása alapján megadott személyes adataihoz, hogy arra nem jogosultak, nem jelennek meg adatkezelőként, és az Infotv. adatkezelővel szemben támasztott követelményei nem számonkérhetők.

A Ve. indokolása szerint az ajánlóív előnyei a következők. Teljesen megszűnik postaládák feltörése. Túl azon, hogy a mondatnak nincs értelme, hiszen nem csak az ajánlószelvények miatt törik fel a postaládákat, sőt ez a ritkább eset, már időszakos volta miatt is. Személyes adatok hiányában nincs értelme üres ajánlószelvényeket lopni. Itt a jogalkotó ismét elhallgatja azt az állításában megfogalmazott tényt, hogy bizonytalan eredetű listák alapján tölthették ki a jelöltek, jelölő szervezetek az üres ajánlószelvényeket. A névjegyzékből adatszolgáltatást csak

a jelölt, illetve a listát állító jelölő szervezet igényelhet.¹¹⁹ A többes jelölés¹²⁰ azonban lehetőséget ad arra, hogy a már a jelöltként, illetve a listát állító jelölő szervezetként nyilvántartásba vett jelölő szervezetek a másik oldal szavazatainak megosztása érdekében valós tevékenységet nem végző jelöltek, jelölő szervezetek részére a névjegyzéki adatok alapján biztosítsák a jelöltséget. Az ajánlóívekre a névjegyzéknek tökéletesen megfelelő, de az ajánló választópolgár közreműködése nélkül kerülhetnek adatok, ellenőrizhetetlen hamis aláírásokkal. Ez a politikai eszköz, a megosztás, a hasonló nevű jelölt, jelölő szervezetek indításának része lehet. A Ve. indokolása alapján megszüntethető az a gyakorlat, hogy a választók csak személyes adataikat töltik ki, a többit a jelölő szervezetre bízzák. Fentiek alapján ez nem nyújt biztonságosabb megoldást. Árulkodó a „gyakorlat” szó használata, mely azt a feltételezést erősíti, hogy a nagyobb jelölő szervezetek az ellentétes oldalon álló kisebb jelölő szervezeteket támogathattak, amely során visszaélhettek a rájuk bízott személyes adatokkal. Magyarországon egy baloldali értékrendet valló választópolgár az általa támogatott baloldali jelölő szervezetnek általa kitöltött, de a jelölő szervezet nevét ki nem töltött biankó ajánlószelvénnel könnyen válhatott egy kis jobboldali párt ajánlójává. Az így jelöltté vált személy pedig szavazatokat elvéve a nagyobb jobboldali jelölő szervezet jelöltjétől a baloldali esélyes jelölt győzelméhez járulhatott hozzá végső soron. Ez fordítva is járható út. A választási eljárások alapelvei¹²¹ érvényesülése, amelyet a köznyelv a választások tisztaságaként foglал egységbe csak úgy biztosítható, ha az adatvédelmi követelmények maradéktalanul érvényesülnek. Ha úgynevezett szürke zónát tűr meg a jogalkotó, - amely ne feledjük a fehér és fekete színek keverésével állítható elő - nyilván nem zárja ki a fekete zónát, amely a demokrácia felszámolásához vezethet történelmi korszakváltás esetén. Ha a közhatalom megszerzését nem törvényes eszközök, de a törvény által biztosított lehetőségek segítik, akkor a hatalomgyakorlás attitűdje is hasonló lesz. Jogalkotási hatalommal pedig a törvényben rögzített visszaélésekre lehetőséget nyújtó szabályozási megoldások bővülésére lehet számítani. Ilyen az egyes egyének, szervezetek részére előnyöket biztosító jogalkotás, amikor csak egy személy vagy kivételezett kör jut előnyhöz, vagy mentesül általános kötelezettség alól pl. a csak rá jellemző adatok alapján nem fizet adót, járulékot. Ezt a jogalkotási eljárásban szükséges általános tilalomként kizárni, mivel a jogalkotás a közjót kell szolgálja, nem egyéni érdekeket. Egy ilyen szabályozás megsemmisítésére az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollját érdemes biztosítani, sokkal tágabb

¹¹⁹ Ve. 153.§

¹²⁰ Ve.122. § (3) bekezdés

¹²¹ Ve. 2. § (1) bekezdés

kezdeményezésre jogosult körrel. Továbbá utólagos normakontroll biztosítása is indokolt a már meglévő privilégiumok megsemmisítése érdekében. Itt alapvető szabályozási követelmény kell legyen, hogy a jogi norma hatálybalépésének időpontjától semmissé nyilvánítható legyen. Azonban a jogtalanná vált előnyt is szükséges szankcionálni, amennyiben értelmezhető a szabályozásból fakadóan. Abban az esetben, ha anyagi értelemben kifejezhető az előny, akár az állam javára, ha ezen túlmenően versenytársaknak okoz anyagi hátrányt, azok részére lehet valamilyen jóvátételt megállapítani. Ez lehet részleges vagy teljes. A gyakorlatban ez úgy képzelhető el, hogy a jogalapot az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése határozná meg, míg a jóvátétel mértéket polgári bíróság. Abban az esetben, ha bizonyítást nyer, hogy a háttérben korrupció valósult meg, azaz a jogosulatlan előnyt biztosító jogszabályt benyújtó személy vagy személyek, bármilyen jellegű ellenszolgáltatás fejében tették ezt, az Alkotmánybíróság határozata büntető eljárás alapjául is szolgálhat. A rendszerváltás óta sem biztosították az eddigi jogszabályok, hogy a jogalkotás tisztaságának védelme ilyen garanciákkal legyen megerősítve, amely kiváltképp üdörös, ha három egymást követő parlamenti ciklusban egy politikai erőnek kétharmados többsége van. A Ve. indokolása alapján a visszaélések adott jelölthöz, jelölő szervezethez köthetők, könnyebben bizonyíthatók. Ez lehetőség, de nem feltétlen életszerű, hiszen elenyésző azok száma, akik tudatosan követnék ajánlásuk sorsát. Fizikailag, technikailag a többes jelölés rendszerében pedig nem tudhatja, hogy melyik jelölt, pontosan melyik ajánlóív melyik lapján található ismét az ajánlása, amit nem ő tett meg. Az illetékes választási bizottság minden, a törvényes feltételeknek megfelelő jelölő szervezetet, jelöltet, illetve listát - legkésőbb a bejelentését követő negyedik napon - nyilvántartásba vesz.¹²² A választási bizottság elsőfokú határozata ellen a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet fellebbezést nyújthat be.¹²³ A fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a megtámadott döntést hozó választási bizottsághoz.¹²⁴ Ennek megfelelően, ha egy jogosulatlan ajánlás miatt az érintett jogorvoslással kíván élni azt a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőssé válásig teheti meg.¹²⁵ Ez a jelölt bejelentésétől számított három és hét nap közé eshet. Ugyan az ajánlóíveket az illetékes választási iroda a szavazást követő kilencvenedik nap utáni munkanapon semmisíti

¹²² Ve.132.§

¹²³ Ve.221. § (1) bekezdés

¹²⁴ Ve.224. § (2) bekezdés

¹²⁵ 703/2014. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalás

meg,¹²⁶ de a jelölt nyilvántartásba vételének jogerőssé válását követően már nincs a választási eljárást befolyásoló hatása egy nem jogosulttól származó ajánlásnak. A Ve. indokolása alapján az ajánlószelvények alkalmazásánál olcsóbb az ajánlóív alkalmazása. Ez az érv megállja a helyét, de kérdés, hogy felülírhat-e adatvédelmi követelményeket. A jelölt, jelölő szervezet bejelentése az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentést is pótolja, amely felesleges eljárási elemet zár ki és könnyíti a választási eljárás gördülékenységét, mivel esetenként a formanyomtatványok kitöltése is komoly kihívás a jelölteknek, amelyben a választási irodák segítsége nélkül nehéz eligazodni. 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. E kötelezettség elmulasztása esetén a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott ajánlóív után tízezer forint.¹²⁷ Ez az összeg korábban irreálisan magas volt, a kötelező legkisebb munkabér havi összegének fele 2014. évben 50.750¹²⁸ Ft. Ez tetemes¹²⁹ behajthatatlan kintlévőséghez vezetett. Az ajánlóív határidőre történő le nem adása bürokratikus és költséges eljárás. Az úgynevezett kamu jelölő szervezetek képviselői nincstelenek, a jogi személyeknek semmilyen vagyonuk nincs, mivel tanultak a 2014-ben alkalmazott szankciókból azok is, akik nem eleve ennek megfelelően álltak neki a kampánynak. Hajléktalan jelölő szervezeti vezetőkre lehet számítani, akiktől vagyon nélkül az esetleges bírságoláskor nem lehet behajtani a követelést, gyarapítva a vagyonnyilatkozatuk alapján magukat szegénynek valló politikusok táborát. A tisztességes embereket azonban elriasztja az indulástól, félve, hogy aktivistáik hibájából őket büntetik tetemes pénzbírsággal. Végezetül választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy szükség van egyáltalán ajánlásra vagy sem?

Véleményem szerint az ajánlás jelenlegi rendszerére a tapasztalatok figyelembevételével nincs szükség. A politikai küzdelem egyik eszközévé vált, amelyben helyzeti előnyt élveznek a valamilyen módon támogató választópolgárok adatainak birtokában lévő jelöltek, jelölő szervezetek. Olyan a mai kornak megfelelő jelölési rendszerre van szükség, amelyik

¹²⁶ Ve.128. §

¹²⁷ Ve. 124. § (2) bekezdés

¹²⁸ a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 483/2013. (XII. 17.) Kormányrendelet 2.§ (1) bekezdés

¹²⁹ http://www.valasztas.hu/hu/download/865/%C3%96NKORM%C3%81NYZATI_B%C3%8DRS%C3%81G_HONLAPRA_20170124.pdf

http://www.valasztas.hu/hu/download/684/NVB_birsag2_20140530.pdf

http://www.valasztas.hu/hu/download/684/ogy_birsagok_osszesito_20151214.pdf

valamennyi, a választásokon indulni kívánó jelöltnek azonos esélyt biztosít a jelöltség megszerzéséhez.

2.1.6. Ajánlás helyett a jelölt személyébe épített minőségbiztosítás

A választási eljárásban fontos a közbizalom, bizalom a választási szervek és a jogorvoslati eljárásban résztvevő szervezetek független eljárásában, bizalom a jelöltek, jelölő szervezetek azonos esélyeit biztosító eljárásokban. Amikor valaki munkát keres a bizalomhoz fontos a munkáltató részére, hogy az ismeretlen jelentkező hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal rendelkezzen. Különböző tényeket igazol a hatóság,¹³⁰ pl. bűnügyi nyilvántartásában nem szerepel, közügyektől eltiltás hatály alatt nem áll, oktatás-foglalkoztatástól eltiltás hatály alatt nem áll, járművezetéstől eltiltás hatály alatt nem áll, intézkedés hatálya alatt nem áll stb. Amennyiben különböző tevékenységhez a közbizalom miatt megkövetelt hatósági erkölcsi bizonyítvány szükséges, akkor a képviselői, polgármesteri tevékenységhez ez különösen igaz. Egy képviselőnek, polgármesternek teljes feddhetetlenségi igazolással kellene rendelkeznie. A köztartozásmentes adózói adatbázis¹³¹ kapcsán a már megválasztott képviselőkkel szemben határozott meg a törvényalkotó kötelezettséget, illetve annak nem teljesítése esetén szankciót, mely a képviselői jogviszony megszüntetéséhez vezethet.

Az országgyűlési képviselő¹³² esetében összeférhetetlenségről, míg a helyi önkormányzati képviselő, polgármester esetében méltatlanságról¹³³ rendelkezik a törvény. Országgyűlési képviselőnél ki kell mondani az összeférhetetlenségét annak a képviselőnek, akinek az állammal szemben - a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően - köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon

¹³⁰ KEKKH Bűnügyi Nyilvántartó Hatóság

¹³¹ az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. § 32. pont köztartozásmentes adózói adatbázis: az állami adó- és vámhatóság honlapján közzétett, az adózó nevét, elnevezését, adóazonosító számát tartalmazó nyilvántartás, amely azokat az adózókat tartalmazza, akiknek/amelyeknek az alábbi együttes feltételek szerint

a) a közzétételt megelőző hónap utolsó napján nincs az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott nettó tartozása, valamint köztartozása;

b) nincs behajthatatlanság címén nyilvántartott, de el nem évült tartozása;

c) nyilatkozata alapján a közzétételt megelőző hónap utolsó napjáig esedékes bevallási és befizetési kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz/tett;

d) adószámát nem függesztették fel;

e) nem áll csődeljárás, végelszámolás, illetve felszámolási eljárás alatt;

f) csoportos adóalanyiség esetén a csoportos adóalanynak nincs általános forgalmi adó tartozása;

g) nem minősül adó megfizetésére kötelezettnek,

¹³² az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 88. §

¹³³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 38. § (1) bekezdés

belül - részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően - nem rendezi. Az összeférhetetlenség megállapításával egyidejűleg az Országgyűlés felszólítja a képviselőt, hogy öt napon belül szüntesse meg az összeférhetetlenséget, vagy kezdeményezze az összeférhetetlenség megszüntetését, és ennek tényét jelentse be a házelnöknek. Az Országgyűlés egyúttal kimondja, hogy ha a képviselő nem szünteti meg az összeférhetetlenséget, vagy nem kezdeményezi az összeférhetetlenség megszüntetését, illetve, ha ennek tényét nem jelenti be a házelnöknek, akkor képviselői megbízatása ezen határozat alapján, az összeférhetetlenség megállapításától számított öt nap elteltével megszűnik.¹³⁴ A köztartozásmentes adózói adatbázisban való szereplés tehát követelmény, amelynek hiányában fenti szabályok figyelembevételével a képviselői jogviszony összeférhetetlenség kimondásával megszűnik. Ennek ellentmondani látszik, hogy a vagyonnyilatkozat megtételekor van olyan rovat,¹³⁵ amelybe a köztartozást kell feltüntetni. Igaz a szabályozás határidőt tűz a tartozás rendezésére, azonban egy képviselővel szemben elvárható, hogy a köztartozásmentes adózói adatbázisban szerepeljen már a jelölésekor is.

Az önkormányzati képviselő esetében a megválasztását követően 30 nap áll rendelkezésére, hogy a köztartozásmentes adózói adatbázisba kérje felvételét. A kérelemről a benyújtását követő hónap utolsó napjáig igazolást kell bemutatnia a képviselő-testületnek. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a képviselőnek fennálló köztartozása van és a felvétel feltételeinek nem felel meg, törlésre kerül az adatbázisból, egyúttal az állami adóhatóság a képviselő-testületet és a kormányhivatalt erről írásban értesíti. Ez önmagában azonban nem jelenti a méltatlan helyzet fennállását, de fontos információ a testület és a kormányhivatal számára.¹³⁶ Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akinek az állammal, önkormányzattal szemben - a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően - köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül - részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően - nem rendezi.¹³⁷ A Mötv. indokolása szerint a helyi önkormányzati képviselői, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselői megbízatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség, melynek elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti, a közügyek intézésére adott széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimációt biztosít. Az

¹³⁴ az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 93. § (2) bekezdés

¹³⁵ az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 1.számú melléklet III./1.pont

¹³⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 38. § (4) bekezdés

¹³⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 38. § (1) bekezdés d) pontja

önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegbízásra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága és példamutatása. A méltatlanság jogintézményével való visszaélések megelőzése érdekében a törvény garanciaként rendeli alkalmazni az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat, a méltatlansági eljárás során is. A méltatlanság kimondására a bíróság jogosult, aki döntésében rögzíti a törvényben meghatározott méltatlansági ok meglétét és erről értesíti a döntésre jogosult képviselő-testületet, egyben jelzi a fővárosi, illetve megyei kormányhivatalnak. Érdemes lenne az országgyűlési és az önkormányzati képviselők esetén azonos fogalmi körben szankcionálni a köztartozásmentes adózói adatbázisból való kimaradás tényét: vagy mindkettő esetében összeférhetetlenségről, vagy mindkettő esetében méltatlanságról legyen szó. A köztartozásmentes nyilvántartásban szereplés megkövetelése fontos változás volt, azonban nem pusztán a képviselői jogviszony, hanem a képviselővé válás folyamatában már a jelöltté váláshoz is érdemes feltételként szabni. Mérlegelni kell, hogy e tény megléte ne csak a választás időszakára vonatkozzon, hanem előzetesen meghatározott ideig pl. öt évig folyamatosan álljon fenn. Ha egy fent említett állaspályázat benyújtásának előfeltétele, érvényességi kelléke a hatósági erkölcsi bizonyítvány, akkor ez a képviselő jelöltségnél is elvárható. Olyan jelöltekre nem érdemes a választópolgároknak a figyelmüket pazarolni, akik egy morális szintet nem érnek el. Az ajánlási számok mennyiségi követelményét felválthatná egy emberi minőségi követelmény. Ezzel megszűnne egy felesleges és költséges ajánlási eljárás, a le nem adott ajánlóívek bürokratikus bírságoláshoz kötődő végrehajtási eljárásával együtt.

2.1.7. A választási, népszavazási eljárás egyéb adatvédelmi kérdései

Az eddigiekben a választók személyes adatainak megszerzésére biztosított lehetőségek kerültek fókuszba. Mire lehet használni ezeket az adatokat a kampány során és milyen védelem illeti meg az választópolgárokat? Az évek során látható, hogy a kereskedelmi, reklám célú felhasználási eszközök, módszerek megjelennek a választási kampányokban, folyamatosan követik azok változásait, kifinomultabbá és agresszívabbá válnak. Ezért van szükség nem csak a kereskedelmi célú, de a választási kampányok során is hasonló védelemre. Az egyik leghatékonyabb kampány módszer a személyes megkeresés, amely általában az utcán, köztereken vagy a választópolgárok otthonában történik.¹³⁸ Az

¹³⁸ Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről 2010.01.21.

ügynevezett házaló ügynöki módszer előre betanult, kidolgozott, célzott üzenetekkel, megnyerő modorral. A hatékonyságot fokozza, ha célzottan, valamilyen preferencia lista alapján történik a megkeresés. A támogatók erősítése, a bizonytalanok megnyerése, az ellenzők elbizonytalanítása. Hogyan készülhetnek a jelenlegi szabályozás lehetőségeit kihasználva még választói adatbázisok? Népszavazási kezdeményezés, konzultációs kérdőívek mind lehetőséget biztosítanak állampolgárok személyes adatainak önkéntes hozzájáruláson alapuló megszerzésére. 2002.05.15.-2006.05.15. között az Országos Választási Bizottsághoz benyújtott népszavazási kezdeményezések száma 100 volt, amelyből 10 aláírásgyűjtő ív lett hitelesítve.¹³⁹ 2006.05.15.-2010.05.13. között az Országos Választási Bizottsághoz benyújtott népszavazási kezdeményezések száma 1022 volt, amelyből 118 aláírásgyűjtő ív lett hitelesítve,¹⁴⁰ melyek közül a 2008. március 9. napján megtartott ügynevezett szociális népszavazás volt eredményes, mely három kérdés a kórházi napidíj, a vizitdíj és a képzési hozzájárulás kapcsán kérte ki a választók véleményét. A 8.040.125. választójogosultból 4.061.015 választópolgár jelent meg a szavazóurnák előtt, amely 50.51%-os részvételi arányt jelent. A kérdések széles támogatottságot élveztek, hiszen az igenek aránya a 80%-ot minden kérdésnél meghaladta.¹⁴¹ Egyben lehetőséget biztosított az aláírásgyűjtéskor a kezdeményezést támogatók által önként megadott személyes adatokkal a meglévő választási adatbázist frissíteni, két évvel a soron következő országgyűlési választások előtt. Egyúttal receptet nyújtott a módszerrel, így 2016-ban a Momentum Mozgalom a 2024. évi olimpia budapesti megrendezése ellen gyűjtött aláírásokat népszavazási kezdeményezéséhez, majd egy év múlva párttá alakult, és indult két év múlva a parlamenti választáson. A szükséges 200.000¹⁴² aláíráshoz képest 321.805 aláírást adott át a kezdeményező. Az ügynevezett „rágyűjtés” bevett gyakorlat, hiszen az estlegesen érvénytelen ajánlások miatt célszerű a szükségesnél több aláírást leadni. Azonban a kezdeményező ügynevezett „támogatói aláírások” gyűjtésével folytatta az aláírások gyűjtését, amely nem felel meg a célhoz kötöttség elvének.

2.1.8. Adatvédelmi elvek érvényesülése a választási eljárásban

Az Infotv. 4. § (1) bekezdése szerint személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden

¹³⁹ http://www.valasztas.hu/hu/download/869/nepszavazas_stat_2017_08_01.pdf

¹⁴⁰ http://www.valasztas.hu/hu/download/869/nepszavazas_stat_2017_08_01.pdf

¹⁴¹ http://www.valasztas.hu/hu/ovi/42/42_0.html

¹⁴² Magyarország Alaptörvénye Az állam 8.cikk (1) bekezdése

szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásban¹⁴³ is felhívta az adatkezelők figyelmét e szabály betartására. A célhoz kötöttség elvének betartása érdekében a szabályozásban mind a képviselői ajánlások, mind a népszavazási kezdeményezések aláírásgyűjtésekor fontos garanciális rendelkezésként rögzíthető lenne, hogy az ajánlások, illetve népszavazási kezdeményező aláírások hitelesítését követően ne lehessen tovább személyes adatokat gyűjteni az ajánlóíveken, hiszen a törvényben rögzített cél már megvalósult. Önmagában a politikai támogatottság növelése nem valósítja meg a célhoz kötöttséget és további lehetőséget biztosít személyes adatok megszerzésére. Hangsúlyozom, e garanciális szabályok beépítése a jelenlegi szabályozásba azért szükséges, hogy a lehetőségét csökkentse a jogalkotó a személyes adattal visszaéléseknek.¹⁴⁴ Ezen tényállás bizonyítottsága nehéz,¹⁴⁵ ezért az elkövetésének lehetőségét kell minimalizálni. Az Infotv. 4. § (2) bekezdésében megfogalmazott adatminimalizálás elve szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. Természetesen más módon az Infotv. szabályait betartva lehet támogatói aláírásokat gyűjteni, azonban ezt el kell különíteni a választási, illetve népszavazási eljárásoktól. Az önkéntes hozzájáruláson alapuló aláírásgyűjtéskor az érvényes támogatói aláírások adatköre törvényileg meghatározott.¹⁴⁶ Ezzel szemben egy úgynevezett sima támogatói aláírás nem követeli meg személyes adatok megadását.

A választópolgár joggal hiheti, hogy adatainak megadásával az adott jelöltet vagy adott kérdésről szóló népszavazási kezdeményezést támogatta. Szimpátiájának kifejezéséhez azonban nincs szükség megadni személyes adatait, köztük személyi azonosítóját. Ezen adatokat a választási szervekhez történő leadásig ellenőrizhetetlen módon kezelik az aláírásokat gyűjtő személyek. Aktivisták felkészültségén és morális hozzáállásán múlik azok kezelésének szabályszerűsége. Nem mellékes körülményként a közigazgatásban a pártkötődésű vezetők alkalmazásának lehetősége bővült a kormányhivatalok és járási

¹⁴³ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2015. szeptember 29-én kelt ajánlása az előzetes tájékoztatás adatvédelmi követelményeiről

¹⁴⁴ a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 219.§

¹⁴⁵ <https://bsr.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr.bm.hu%2fBuntetoeljarasiAdatok%2fElj%c3%a1r%c3%a1si+adatok.xlsx>

¹⁴⁶ Ve.122. § (2) bekezdés, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 15.§. (2) bekezdés

hivatalok vezetői és helyetteseik esetében,¹⁴⁷ akik az állami nyilvántartásokhoz hozzáférnek, így személyi azonosító birtokában a megadott adatokon túl is hozzájuthatnak további személyes vagy különleges adatokhoz. Ahhoz, hogy megértsük, hogy a szabályozási rendszerek kidolgozásakor milyen egymásra épülő garanciális rendszerekre van szükség, példaként szolgál erre egy interjú.¹⁴⁸ Egy megyei kormányhivatali volt vezető névvel vállalva arról számol be, hogy tudomása van arról, miszerint a legutóbbi választások előtt kormányhivatalnokok adták ki aktivistáknak a méltányossági nyugdíjra jogosultak elérhetőségeit, és az aktivisták felkeresték az érintetteket. Ehelyütt nem a jogellenesség büntetőjogi értékelése érdemel figyelmet, sem az állítás igaz vagy hamis volta, hanem a lehetőség a személyes adattal visszaélés ilyen módon való elkövetésére. Mind az állami nyilvántartásokban meglévő adatbázisok védelme, mind az azokat kezelők megfelelő szakmai végzettségének és politikai függetlenségének megkövetelése fontos garancia. Amennyiben valós esetről van szó feltételezhető, hogy az abban résztvevők nem is tudták milyen súlyú, büntetőjogi következményekkel járó cselekményt hajtottak végre. Fenti példa alapján látszik, hogy az állami szerepvállalás növelésével választási szerveken keresztül lehet biztosítani a személyes adatok védelmét, ezért a névjegyzékből adatszolgáltatás jelöltek és jelölő szervezetek részére a jelenlegi szabályozás mellett teljes kiszolgáltatottságot jelent.

Az adatvédelem jogi, fizikai és technikai megoldásai mindig azt szolgálják, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos jogsérelmeket kizárják vagy minimalizálják. Az Infotv. által megfogalmazott adatbiztonság követelményei között az adatkezelőnek és az adatfeldolgozónak az adatok biztonságát szolgáló intézkedések meghatározásakor és

¹⁴⁷ a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 2010. évi CXCVI. törvény 10. § (3) Kormány megbízottá olyan büntetlen előéletű személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható. 20/D. § (2) Hivatalvezetői munkakörbe az nevezhető ki, aki büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható, felsőfokú végzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal vagy felsőfokú végzettséggel és közigazgatási szervnél vezetői munkakörben eltöltött legalább három év gyakorlattal rendelkezik. Ugyanezen szakasz tekintetében közigazgatási gyakorlatnak minősül az országgyűlési képviselői tevékenység, a megyei közgyűlési elnöki és a polgármesteri tisztség ellátása is. 20/E. § (2) Hivatalvezető-helyettesi munkakörbe az nevezhető ki, aki alapfokozattal és igazgatásszervezői szakképzettséggel, alapfokozattal és nemzetközi igazgatásszervező szakképzettséggel, mesterfokozattal és okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel, mesterfokozattal és okleveles európai és nemzetközi igazgatásszervező szakképzettséggel, mesterfokozaton szerzett okleveles jogász szakképzettséggel, illetve legalább alapfokozattal és közgazdász szakképzettséggel rendelkezik. A hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott kivételesen indokolt esetben egyéb felsőfokú végzettségű személyt is kinevezhet hivatalvezető-helyettesnek.

¹⁴⁸<http://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/hatborzongatoan-irja-le-a-fidesz-vilagot-a-korabbi-kormanyhivatali-vezeto-aki-most-kipakol-a-ner-rol-106062>
<https://mno.hu/belfold/kitalalt-a-volt-foigazgato-fidesz-pres-alatt-a-kormanyhivatalok-2413897>

alkalmazásakor tekintettel kell lenni a technika mindenkori fejlettségére. Több lehetséges adatkezelési megoldás közül azt kell választani, amely a személyes adatok magasabb szintű védelmét biztosítja, kivéve, ha az aránytalan nehézséget jelentene az adatkezelőnek.¹⁴⁹ E követelménynek a szabályozásban is érvényesülnie kell véleményem szerint, hiszen az a leghatékonyabb védelem, ha már a jogi szabályozás kizárja vagy minimalizálja annak esélyét, hogy a személyes adatokkal visszaéljenek.

2.1.9. A népszavazási kezdeményezés választással azonos adatvédelmi problémája

A népszavazás, mint a közvetlen hatalomgyakorlás eszköze kiemelt jelentőséggel bír a polgári demokráciában. Maga a rendszerváltás egy népszavazás, és a már szabad, demokratikus országgyűlési választások következményeképpen jött létre. Az 1989. évi társadalmi változást indukáló népszavazást követően, a '90-es években kettő, az ezredfordulót követően három, az elmúlt évtizedben, csupán a kormány által kiírt egyetlen referendumra került sor. Az országos népszavazás kiírásához 200.000 választópolgár aláírása szükséges, amely nagyszámú önkéntes személyes adat megadásához vezet. Jellemzően a 200.000 aláíráshoz képest jóval magasabb az összegyűjtött aláírások száma egy-egy kezdeményezésnél. 10 - 15%-kal több aláírásgyűjtése indokolt annak érdekében, hogy a szükséges érvényes aláírás szám rendelkezésre álljon, azonban a szükséges aláírások többszörösének összegyűjtése nem a kezdeményezést, hanem vélhetően nagyobb társadalmi támogatottságot célozza meg. Ezzel egyidejűleg az adatvédelmi szabályozásban rögzített célhoz kötöttség elve, és az adatminimalizálás elve nem érvényesül. Adott kezdeményezés támogatása személyes adatok megadása nélkül is megoldható, így a kezdeményezőik számára ezeket az alternatív lehetőségeket kell ajánlani, egyben a célhoz kötöttség nélküli aláírásgyűjtést megtiltani, megfelelő, és végrehajtható szankcionálás mellett. A Nemzeti Választási Iroda honlapja alkalmas lehet arra, hogy megfelelő biztonsági előírások mellett, akár a kezdeményezés támogatását, akár a jelen szabályok melletti hitelesített aláírásgyűjtőíven összegyűjtött aláírásokon felül, kifejezhető legyen választópolgárok számára az adott kezdeményezés támogatása, biztosítva a szigorú adatvédelmet, amely nem csupán személyes adataikat, de különleges, szenzitív adataikat is védi. Ehhez nyújt megoldási lehetőséget az európai polgári kezdeményezés elektronikus aláírásgyűjtése, amely a nemzeti régiók védelme érdekében 2020. május 7. napjáig, több mint egy millió aláírást gyűjtött. Ennek az aláírásgyűjtésnek lényege, hogy az elektronikus aláírás lehetősége alternatívaként

¹⁴⁹ Infotv. 7.§ (6) bekezdése

jelenik meg a polgárok választásának megfelelően, a papír alapú kérdőívek aláírásához képest. Az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló idő végén jelentkezett Covid-19 világjárvány kijárási korlátozásokat eredményezett, a polgárok beszűkült mozgása miatt felértékelődött az aláírásgyűjtőív elektronikus aláírása.

2.1.10. A 2010-es évek népszavazási kezdeményezései, aláírásgyűjtései

2010.05.14. - 2013.09.29. között az Országos Választási Bizottsághoz benyújtott népszavazási kezdeményezések száma 537 volt, amelyből 37 aláírásgyűjtő ív került hitelesítésre. 2013.09.30. - 2014.01.17 között a Nemzeti Választási Bizottsághoz benyújtott népszavazási kezdeményezések száma 116 volt, amelyből egy aláírásgyűjtő ív sem lett hitelesítve. Ez az időszak közvetlenül megelőzi a 2014. évi országgyűlési választást. Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjai, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára, továbbá az azt megelőző és követő 41 napon¹⁵⁰ belüli időpontra nem tűzhető ki országos népszavazás. 2014.01.18. - 2017.08.01. között a Nemzeti Választási Bizottsághoz benyújtott népszavazási kezdeményezések száma 242 volt, amelyből 14 aláírásgyűjtő ívet hitelesítettek. Ezen időszakban az úgynevezett vasárnapi boltbezárással kapcsolatos népszavazási kezdeményezés benyújtásakor, 2016. február 23-án az úgynevezett kopaszok behatolása a Nemzeti Választási Irodába megakadályozta a népszavazási kérdés benyújtását, melyet a Nemzeti Választási Bizottság határozatban¹⁵¹ítélt el. A példátlan erőszakos fellépés egy autonóm közigazgatási szerv épületében, - a kormányfő felhívására - a népszavazási törvény módosításához¹⁵² vezetett, továbbá a népszavazási kezdeményezéssel érintett törvényt módosította¹⁵³ az Országgyűlés, így népszavazásra nem került sor. Másnap váratlanul - rendkívüli kormányfői sajtótájékoztató keretében - a kormány 2016. február 24-én kezdeményezett népszavazást a következő kérdésben: Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését? A 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazáson 8.272.625. választásra jogosultból 3.646.334 választópolgár jelent meg a szavazóurnák előtt, amely 44.08%-os részvételi arányt jelentett, így a népszavazás érvénytelen volt. A kérdés széles támogatottságot élvezett, hiszen

¹⁵⁰ Nsztv. 67. § (3) bekezdése

¹⁵¹ A Nemzeti Választási Bizottság 15/2016. számú határozata

¹⁵² a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény

¹⁵³ a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény

a nemek aránya a 98%-ot meghaladta. Érdekes még megemlíteni a 2024. évi Budapesti Olimpia megrendezését ellenző budapesti népszavazási kezdeményezést, amely során 266.151 aláírást nyújtottak be a Fővárosi Választási Bizottságnak. Az aláírások számának köszönhetően a kormány határozatban¹⁵⁴ kérte fel a Fővárosi Közgyűlést, hogy vonja vissza¹⁵⁵ a pályázatát a 2024. évi nyári olimpiai játékok megrendezésére. Az eset kapcsán született jogerős Kúriai döntés¹⁵⁶ és a Kaposvári Törvényszék hasonló ügyben hozott jogerős döntése¹⁵⁷ eltérő jogértelmezést adott, amelynek értékelése érdemes a Kúrián az egységes joggyakorlat megteremtése érdekében. Az olimpia megrendezését ellenző kezdeményezéshez a népszavazási aláírásgyűjtésnek további következménye lett, hogy egy új politikai mozgalom alakult, amely több mint negyedmillió választópolgár személyes adatát kezelte. A mozgalom párttá alakult, amely indult a következő országgyűlési, Európai Parlamenti, és helyhatósági képviselő választásokon. Ez az új politikai csoportosulás a közvélemény-kutatások alapján elsősorban a fővárosban - ahol az olimpiával kapcsolatos népszavazási aláírásokat gyűjtötték - szerzett jelentős támogatottságot ahhoz képest, hogy 2017 márciusában alakult párttá, az aláírásgyűjtést követő egy hónap után. Ez a jelenség mutatja, hogyan kell belépni a politikai életbe egy évvel a választások előtt, esélyesen a parlamentbe jutáshoz. Végül nem nyertek mandátumot a 2018. évi országgyűlési választáson, de országos listát tudtak állítani 87 egyéni jelölt indításával. Az egyéni választókerületi jelöltjeikre a választók 1.36%-a¹⁵⁸ szavazott, amely 75.033 érvényes szavazatot jelentett, országos listájukra pedig a választók 3.06%-a adta le voksát, amely 175. 229 érvényes szavazatot jelentett. A következő évben rendezett Európai Parlamenti képviselő választáson, amelyen csak országos listára lehetett szavazni, már megközelítették a 10%-ot¹⁵⁹, 344.512 szavazattal az országos listájukra a választók 9.93%-a szavazott, így két mandátumhoz jutottak. Az Európai Parlamenti képviselő választást követően pár hónappal egy széleskörű ellenzéki összefogás keretében önállóan, illetve más

¹⁵⁴ 1093/2017. (II.22.) Kormányhatározat

¹⁵⁵ 212/2017.(03.01.) Fővárosi Közgyűlési határozat

¹⁵⁶ Kpkf.IV.37.347/2017/3.

¹⁵⁷ 20.PK.21.627/2016/2.

¹⁵⁸ https://www.valasztas.hu/jeloloszervezetadatlap?p_p_id=ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=556&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1022

¹⁵⁹ https://www.valasztas.hu/listaadatlap_ep2019?p_p_id=eplistaadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&eplistaadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=291&eplistaadatlap_WAR_nvinvrportlet_listaId=59&eplistaadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=684

jelölő szervezetekkel közösen összesen 554 mandátumot¹⁶⁰ szereztek. Ebből 473 képviselő-testületi tag, 50 megyeiközgyűlési tag, 27 polgármester, 3 fővárosi kompenzációs listás mandátum és a főpolgármester. A rendszerváltás óta nem volt példa arra, hogy egy új politikai erő ilyen gyorsan, ilyen mértékű támogatottságot szerezzen. Ehhez a választási szabályozás, annak hiányosságainak, és az egyes eltérő választás típusok sajátosságainak alapos ismerete, továbbá a sikerességhez alapvető információk birtoklása szükséges. A népszavazási aláírásgyűjtések hozzáférhetővé teszik a kezdeményezőnek az aláírók adatait, ennél eredményesebben nem lehet nagy létszámú támogatót szerezni, ráadásul úgy, hogy azok keresik meg a kezdeményezőt, és nem fordítva. Egy széleskörben érdeklődésre számító kérdéssel kezdeményezett népszavazási aláírásgyűjtés jelentős kampányeszköz, a választások évét megelőzően, amely aktivisták szervezésétől, adatbázis építéséig vagy frissítéséig számos lehetőséget nyújt a kezdeményező jelölő szervezet számára, akár országos, akár helyi szinten. Ez azonban nem csak népszavazási kezdeményezéssel, hanem annak jellemzőivel bíró, de jogon kívüli úgynevezett konzultációval, véleménykéréssel is elérhető.

2.1.11. A nemzeti konzultáció újdonsága

A nemzeti konzultáció egy speciálisan hazai politikai eszköz, amely tömeges személyes adatkezelést valósít meg. Itt azonban le kell szögezni, hogy a személyes adatszolgáltatások az önkéntesség elvén alapulnak. Aggasztó adatvédelmi szempontból, hogy egy jogon kívüli területről beszélünk. Semmilyen jogszabályi háttere nincs ennek a politikai eszköznek, így az általános adatvédelmi szabályok érvényesülnek. A legnagyobb probléma az önkéntesség érvényesülése kapcsán merül fel, így például a kormányhivatalok dolgozói, azok családtagjai önkéntes részvétele a függelmi jogviszony miatt problémát jelenthet, ezért törvényi szabályozásban szükség lenne az ő részvételüket a nemzeti konzultációból kizárni, hiszen a kormány eredeti célja szerint, elsősorban a választók véleményét kívánja megismerni, és nem a saját alkalmazottainak válaszai alapján, azok számával növelni, a véleményeknek megfelelő későbbi kormányzati szándékot legitimálni. A nemzeti konzultáció valójában egy előremutató intézmény, amely a társadalmi vita lefolytatására alkalmas, modern eszközökkel. A technológiai változás és annak elterjedése, így a mobil eszközök széles körű használata lehetővé teszi, hogy olcsóbb és gyorsabb társadalmi egyeztetést tartson

¹⁶⁰https://www.valasztas.hu/jeloloszervezetadatlap_onk2019?p_p_id=onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&_onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1008

a kormány, azonban itt szükséges a törvényi szabályozás. Felesleges bevezetni egy új elnevezést, amikor a valódi tartalom a társadalmi vita, vagy mérettől függően egy véleménynyilvánító népszavazás. A nemzeti konzultációt az ismert jogintézménytől, a népszavazástól tartalmilag el kell különíteni, és törvényi szabályozása szükséges.

Az adatvédelem fontosságát jelzi a 2017. évi nemzeti konzultáció elektronikus felületén elhelyezett, majd törölt, a Yandex.Metrica analitikai szolgáltatás ügye, amelyet a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság jelentésében¹⁶¹ részletesen ismertetett. Egy nap alatt több mint tízezer kérdőív kitöltésére került sor, amely idő alatt a Yandex mérőkódját eltávolították. Ez az az adatvédelmi incidens, amely során magyar állampolgár felhasználók adatait, különleges adatnak számító véleményét küldték egy külföldi szerverre. Mindez jól mutatja mennyire indokolt a törvényi szintű szabályozás, ezzel is biztosítva a választópolgárok hatékony adatvédelmét.

2.1.12. A választásokkal és népszavazással kapcsolatos adatvédelmi célú szabályozási koncepció

Az ajánlás témakörében vizsgálándó, hogy az ajánlás a választójognak része-e vagy sem. Az ajánlás a jelöltség megszerzéséhez szükséges, mikor az ajánlásra jogosult¹⁶² meghatározhatja, hogy kit szeretne jelöltként látni a szavazólapon, akikre a választás napján szavazni lehet.

Kérdésként merül fel, hogy az ajánlási jog és a választójog külön választásával biztosítható-e a választási jogosultsággal még nem rendelkező korosztálynak az ajánlási eljárásban való részvétele. A szabályozásnál figyelembe kell venni a visszaélés lehetőségét. Garanciális szabályokra van szükség, hogy a fiatalok befolyásolása ne valósulhasson meg és ne váljanak a politikai haszonszerzés célpontjává. Ennek egyik korlátozó szabálya ma is létezik a köznevelési intézmények területén¹⁶³ való ajánlásgyűjtés tiltásával. Az ajánlás joga tekinthető-e az aktív és passzív választójog mellett egyfajta harmadik jogosultságnak, illetve, ha annak tekintjük akkor alapjogi védelemben részesülhet-e vagy sem? Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint¹⁶⁴ nem önálló jog az ajánláshoz való jog, azt a választójog részének tekinti.

¹⁶¹https://www.naih.hu/files/Adatved_jelentes_naih-2017-2088-20-V.pdf

¹⁶² Ve. 122.§ (1) bekezdése

¹⁶³ Ve. 123.§ (2) bekezdés e) pont

¹⁶⁴ 1/2002. (I.11) AB határozat

Nem csupán adatvédelmi kérdés, hanem alapvetően a választás titkossága alapelvének¹⁶⁵ érvényesülése is felmerül az ajánlás körében. Magyarországon az ajánlási rendszerrel szemben a legfőbb kritika az ajánlóívek adatvédelmi¹⁶⁶ problémái, amelyek megalapozzák a széleskörű adatokkal való visszaéléseket, az úgynevezett kamupártok és jelöltjeik indulását. Továbbá problémát okoz, hogy ha minél több a jelölt a szavazólapra, az egyfajta szavazat megosztást eredményez, melynek később a többlet-kompenzációs¹⁶⁷ rendszerben jelentős szerepe van. A német választójogi rendszerben az ajánlási jog önálló jogosultság¹⁶⁸ az aktív és passzív választójog mellett, valamint a választójog részének tekintik az ajánlás jogát, mellyel nemcsak a választópolgárok, hanem azoknak közösségei, egyesületei, pártok is élhetnek. Azzal, hogy a német választójogi rendszerben nemcsak a pártok, hanem az egyesületek és természetes személyek is részt vehetnek az ajánlásban¹⁶⁹ szélesebb körű ajánlási rendszert biztosított.

A magyar választójogban rögzített ajánlási jog nem része az Alaptörvény szabályozásának, így a törvényhozó széleskörű autonómiával rendelkezik¹⁷⁰ az ajánlás feltételeinek és folyamatának meghatározásakor. A hatályos szabályozás alapján törvényi szinten fogalmazható meg további garanciális rendelkezés vagy az ajánlási rendszer átalakítása, illetve annak megszüntetése. Ez utóbbi jogalkotói döntés esetén Alaptörvényben határozható meg a választhatóság szigorúbb feltételrendszere, amely a képviselőjelöltség magasabb követelményszintjét a más szakmáknál megkövetelt feddhetetlenséget, büntetlenséget, tartós köztartozásmentességet, továbbá a megválasztott képviselő családjának anyagi gyarapodását ellenőrizni hivatott szélesebb körű nyilvánosságot, átláthatóságot tartalmazza. A német választójogi rendszerben¹⁷¹ nem csupán a választójog, hanem a politikai döntéshozatalban részvételi joghoz kapcsolódó jogok esetén, így az ajánlási jognál is megkövetelik a jogegyenlőséget. A jogegyenlőség választójoggal kapcsolódó területeken történő érvényesülése nem jelent alapjogi védelmet. A választást megelőző jogosultság, így az ajánlás esetén sem.

¹⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye „Állam” 2. cikk (1) bekezdése 35. cikk (1) bekezdése

¹⁶⁶ https://www.naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf

¹⁶⁷ Ogyvtv. 15.§ (1) bekezdés b) pont

¹⁶⁸ Ingo von Münch: Artikel 38. In Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995. 580-630.

¹⁶⁹ Michael Sachs: Verfassungsrecht II Grundrechte, Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2003

¹⁷⁰ 19/1994.(IV.1.) AB határozat

¹⁷¹ Bodo Pieroth - Bernhard Schlink: Grundrechte. Staatsrecht II. 27. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg 2011

Az adatvédelmi biztos 2010. január. 21-én kiadott ajánlása¹⁷² a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről egyértelműen fogalmaz a jogalkotó felé, amikor azt javasolja, hogy az ajánlás hatályos rendszerét váltsa fel olyan, személyes adatkezelést nem igénylő módszert lehetővé tevő jogi szabályozással, vagy olyan szabályozással, amely legalább az adatkezelések számának és a kezelt adatok mennyiségének csökkentését eredményezi. Ezt érdemes alapul venni. A szabályozást érdemes megváltoztatni adatvédelmi szempontokat figyelembe véve, az eddigi tapasztalatok alapján. Az egyik lehetőség, a korábbi titkos ajánlás szabályait továbbfejlesztve elválasztani a személyes adatokat a véleménynyilvánítás tartalmától. Lehetőséget kell adni a választópolgároknak, hogy szabadon gyakorolhassák választójogukat és személyük eközben védelmet élvezzen. A választási irodák függetlenségének megerősítésével egyidejűleg a választópolgárokat egyedi azonosítóval lehessen azonosítani, de ezt csak a választási szervek tehesék meg, a jelöltek, a jelölő szervezetek, népszavazást kezdeményezők és azok aktivistái, sőt azok ismerősei ne. Az ajánlás, népszavazási kezdeményezés ezt a kódot tartalmazza csak. Így az aláírásgyűjtést végzők nem képesek adatbázist építeni, csak arra használhatják a támogatói nyilatkozatot, amire a törvény megengedi. Ez a fajta szabályozás természetesen helyzeti előnyben részesítené azokat, akik már rendelkeznek választói adatbázissal az újonnan induló jelöltekkel, jelölő szervezetekkel, kezdeményezőkkel szemben. Az eddigi tarthatatlan, törvényileg tiltott, a gyakorlatban túrt állapotok felszámolása időbe telik. Elegendő idő állt rendelkezésre az állam számára, hogy a személyi azonosító használatát teljesen megszüntesse,¹⁷³ amely az Infotv. adat-összekapcsolási tilalommal amúgy sem egyeztethető össze. Az Infotv. 7.§ (4) bekezdése alapján a különböző nyilvántartásokban elektronikusan kezelt adatállományok védelme érdekében megfelelő technikai megoldással biztosítani kell, hogy a nyilvántartásokban tárolt adatok - kivéve, ha azt törvény lehetővé teszi - közvetlenül ne legyenek összekapcsolhatók és az érintetthez rendelkezhetők. Itt az ideje a kivétel szabályok megszüntetésének, így a személyi szám használatát csak a választási eljárásban használt azonosítóra lecserélni. Kodifikációs szempontból alapvető lenne minden kivétel szabály – különösen a pénzügyi háttérűek - alkalmazhatóságát határidőhöz kötni. Az alapvető jogok gyakorlása, védelme nem sérülhet pénzügyi szempontok mérlegelése eredményeként. A technikai, pénzügyi okokból jogszabályban megfogalmazott kivételszabályok alkalmazási lehetőségét határidőhöz kötvé, megvalósíthatóak a technikai módosítások, mellérendelve a szükséges költségvetési forrást. A választópolgárok személyes adatainak elkülönítését, külön kezelését és az Infotv. elveit,

¹⁷² Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről 2010.01.21.

¹⁷³ 15/1991.(IV.13.) AB határozat

szabályait betartva, hatékony adatvédelmi megoldásokat alkalmazva lehet minél szélesebb kört bevonni a közéletbe. Az elkülönített adatkezelés egyik megoldása lehet egy választói azonosító szám bevezetése, ami más adatokkal nem összekapcsolható, a választópolgár azonosítására pedig csak a független választási szervek képesek.

A névjegyzékből adatszolgáltatás megszüntetése a jelöltek, jelölő szervezetek felé egy magasabb szintű állami szerepvállalást igényel, amely közvetítőként járna el a választópolgárok és a jelöltek, jelölő szervezetek között, szolgálva ezzel a személyes adatok hatékonyabb védelmét. Ezen túl a választók hitelesebb és szélesebb körű információkat kapnának a jelöltekről, átláthatósága miatt összességében csökkentené a kiadások mértékét. Felsorolásszerűen ez a fajta megoldás növelheti a közéletben való aktívabb, nagyobb arányú részvételt, a társadalmi kérdésekben az egyéni felelősségvállalást, a tudatos választói magatartást, amely kihatna a megválasztottak magatartására is, hiszen erősebb társadalmi kontroll mellett dolgoznának. A képviselőjelöltek minőségi kiválasztását szolgálná egyrészt a hatósági erkölcsi bizonyítvány igénylőlapjának új rovattal való kiegészítése, amely a képviselőjelöltséghez válna szükségessé; másrészt az ajánlóívek megszüntetése, feloldva azok adatvédelmi, és le nem adásuk anyagi szankcionálásának bürokratikus problémáit. Az ajánlás mennyiségi aláírás számához képest egy minőségi kiválasztás történne. A gazdasági hatalommal rendelkezőkre is vonatkozó, egyedi törvényalkotás kizárásának egyik feltétele a feddhetetlen képviselőjelöltek közül való választás. A szabálykövető állampolgárokból álló népképviselői szerv láthat el valódi képviseletet.

A jogi és intézményi változások mellett megerősített független választási szervekre van szükség, amelyek nem függenek a megválasztott testülettől vagy személytől. Ez valamennyi választási szerv vezetője esetén követelmény kell, hogy legyen, olyan mandátummal, amely hosszabb, mint a megválasztott személy, testület mandátuma és esetleges elmozdításuk is előre megfogalmazott, megfelelő garanciák mellett történhetne.

Harmadik rész

3.1. Az országgyűlési választás jelöltszempontú tapasztalatai

3.1.1. Terepkutatás lehetőségének személyes feltételei

A kutatási időszakban került megrendezésre a 2018. évi országgyűlési választás. Húsz éven keresztül vettem részt az egyik választási iroda munkájában, mint operatív vezető. Az

országos hatáskörű választási irodán kívül a többi választási irodában a napi munkavégzés mellett plusz feladatként hárul a köztisztviselőkre a választások megszervezése, lebonyolítása. E körülmény miatt nem feltétlenül vonzó feladat, különösen, hogy a munkajogi szabályokat megszegve a választás napján, azaz vasárnap nem utalnak dupla bért, ráadásul a névjegyzék lezárása miatt szombaton is kell dolgozni. Vasárnap pedig hajnaltól, hétfő hajnalig van munka. A választások lebonyolítására juttatott tiszteletdíj miniszteri rendelettel, az adott választásra kerül kiadásra, mire az Alkotmánybíróságnál megtámadná valaki, addigra már hatályát veszítette. Valójában az elvégzett munkát nem fizetik ki, egy szimbolikus összeget kapnak a választási irodán dolgozók, de természetesen az ez idő alatt felhalmozódó munkaköri feladataikat is el kell végezni a választási eljárás lezártaival. Mégis ebben a választási időszakban lehet valaki igazán köztisztviselő, nem szól bele senki a munkába, gyorsan kell döntéseket hozni, és a választásra irányult megkülönböztetett figyelem miatt a szükséges erőforrások (munkatársak, eszközök, helyiségek) azonnal rendelkezésre állnak. Nincs vita, egyeztetés a gazdasági vezetővel, nem kell feljegyzéseket írni, taktikázni. Ha az igazgatás általánosan úgy működne, mint a választási iroda, akkor lenne az ország igazából versenyképes. A választási irodán dolgozók mindig az adott szervezet legjobbjai, itt nincs potyautas, aki csak úgy eldolgozgat. Ezek az emberek szakmai tudásuk révén szeretnek együtt dolgozni, és aki nem képes felvenni a tempót, azt nem is osztják be erre a munkára. A választási irodai munka csak kihívásból áll, a tapasztalat abban segít, hogy a mindig váratlan szituációkat hogyan lehet a legjobban megoldani.

A doktori iskola keretében folytatott kutatás és a húszéves szakmai tapasztalat a választások közeledtével egyre többször villantotta fel azt a lehetőséget, hogy kipróbáljam milyen jelöltként részt venni egy választáson. Így lehet elsőkézből tapasztalati kutatási eredményhez jutni. Egy ilyen döntés előtt az ember beszél a családjával, barátaival. Egybehangzó, féltő tanácsuk az volt, hogy ne induljak a választásokon, mert az későbbi pályámon hátrányokkal járhat. Édesapám volt az egyetlen, aki azt tanácsolta, ha felmerült bennem az indulás lehetősége, annak oka van, és ne hátráljak meg. Igazolást kért, hogy abban a városban szavazhasson, ahol tartózkodik a szavazás napján. Az utolsó hivatalos dokumentum, amit aláírt az ajánlóívem aláírása volt, így derült ki, hogy a jelöltállítási elektronikus rendszer rossz. Hiszen attól, hogy valaki a szavazás napján nem tartózkodik állandó lakhelyén még ajánlhat, de a jelöltállítási elektronikus rendszer nem fogadta el érvényesnek az ajánlást, azzal az indokkal, hogy az ajánló a nyilvántartásban nem szerepel, mivel a másik névjegyzéken szerepelt már az igazolás birtokában. Az igazolást, azért kérte, mert így azt az egyéni szavazólapot kapja meg, amin a fia szerepel. Szavazni már nem tudott

rám, a kampány alatt hunyt el. Független jelöltként nem volt jelölő szervezet, aki vitte volna a kampányt tovább, de a segítőim száma megsokszorozódott, sokakkal nem is tartottam személyes kapcsolatot, egykori iskolatársak, kollégák, és azok a köztisztviselők, aki jártak az előadásaimra, vagy vizsgáztattam őket. Egy híján 1000 szavazatot kaptam, kilencszázkilencvenkilencet. Ezt a személyes részt, azért írtam le, mert minden jelöltnek vannak személyes indokai az indulásra. Ami azonban minden jelötnél közös tapasztalás, hogy rendkívüli áldozathozatalt igényel, szabadidő, anyagi, munka, nyilvánosság és nem utolsósorban emberi kapcsolatok oldaláról. Közigazgatási szervnél dolgoztam a fővárosban, így fizetés nélküli szabadságot kellett kivennem. Ezért az első áldozatvállalás, hogy az ember nem kap fizetést, kollégái vigyáznak rá, hogy feladatai megvárják, és ha időközben szükség van a munkájára emailt írnak, telefonálnak. A versenytárs, aki a mandátumát tölti ez idő alatt kapja közel egymillió tiszteletdíját, költségtérítését, lakás- és irodabérleti támogatást, infrastruktúra használatot, fizetett munkatársakat. A jelöltek esélyegyenlősége ezen a téren biztos nem valósul meg. Egy kampány nem napi nyolc óra munkát jelent, a napi négy-öt óras alváson kívül folyamatos a munkavégzés egy független jelölt számára. Mindent ki kell találni és meg is kell valósítani. Viszont ebben az időszakban rengeteg új ismeretet szereztem. Ekkor kényszerültem rá a közösségi háló használatára, ami az egyedüli lehetőség a mai tömegtájékoztatási eszközök közül, hogy valaki függetlenként gondolatait rendszeresen eljuttassa a választókhoz. Itt találkozok egy jelölt az ellenfelek rajongóival is, ami nem kívánt, de elkerülhetetlen. A tartalom készítésénél tudatosan a tájékoztatást választottam, elmagyarázva a választóknak az egyes jogintézmények lényegét, hátterét, és a törvényszerű lépéseket, valamint a jelöltek, választók magatartásának várható következményeit. Egyetlen bejegyzést sem kellett törölnöm, és a tapasztalataim, tudásom birtokában az általam leírt lehetőségeknek megfelelő lépések és annak megfelelő eredmény született. Független jelöltként végig követhettem az új választási eljárás, a módosult választási finanszírozás gyakorlati megvalósulását.

3.1.2. A jelöltség fontossága a kutatáshoz

A kutatás a tételes jogi szabályozás gyakorlati alkalmazási problémáinak feltárását is felölelte, amely maradéktalanul nem valósulhatott volna meg, ha jelöltként nem veszek részt a választási eljárásokban. Köztisztviselőként, majd bíróként távolságot kívántam tartani a politikai pártoktól, ezért az országgyűlési választáson független, míg a helyi önkormányzati képviselők és polgármester választáson helyi egyesület jelöltjeként vettem részt. Jelöltként

lehetőségem volt részt venni a jelöltek közötti tárgyalásokon, amelyről csak közvetett és így ellenőrizhetetlen információk álltak rendelkezésre a korábbi választások tapasztalatai során. Vizsgálhattam az új szabályok hatásait a jelöltek, jelölő szervezetek magatartására, amelyet a szabályozás determinál sok esetben az egyéni célok megvalósulása érdekében. Ez azt jelenti, hogy az egyes szabályok együttes hatásai nem adnak választási lehetőséget az adott jelöltnek vagy jelölő szervezetnek, mivel csak egy döntést hozhat saját érdekében, minden más alternatíva az érdekeivel ellentétben áll. Ezek a determinációk összeadódnak, és racionális döntéshozatal mellett a választásokat megelőzően az eredményt megközelítő pontossággal már lehet tudni. Objektív tényként szolgálnak az utóbbi választások eredményei, amely szerint a 2010. évi, 2014. évi és a 2018. évi választások ugyanazon jelölő szervezetek kétharmados győzelmét eredményezték. Az első kétharmados győzelem lehetőségével élve megváltoztatott választási szabályokkal már kevesebb támogatottsággal is el lehetett érni kétharmados többséget az országgyűlésben.¹⁷⁴ Ezen objektív eredmények ismerete kiindulási pont annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy változatlan szabályozás mellett születhet-e eltérő eredmény racionális döntéshozatal mellett vagy sem. A jelölt és választók kapcsolatának lehetőségei, az új kommunikációs csatornák használhatósága, és azok korlátai fontos tapasztalat a jelöltek esélyegyenlősége szempontjából. Nem hagyható figyelmen kívül a hagyományos kommunikációs lehetőségek hozzáféréseinek kérdése, amely egyes korosztályok szokásait alapul véve meghatározó a kampányok sikere érdekében. Ehhez szorosan kapcsolódik az állami kampányfinanszírozási támogatás hozzáférhetőségének időkorlátja és felhasználási módjának jelentős korlátozottsága, amely az egyenlő esély biztosításának garanciáját deklarálja, azonban megvalósulása már jelentős eltérést mutat.

3.1.3. Problémafelvetések

A választási informatikai rendszer működése és összeomlása egyik látványos jellemzőjévé vált a 2018. évi országgyűlési választásnak. Vizsgálandó, hogy egyes választási elektronikus rendszerek milyen hatást gyakorolnak a választási eljárások lebonyolítására. A választás napján alkalmatlanná vált honlap mellett - a különböző támogató rendszerek működésének tapasztalatai módosításokat igényelnek, amely nem csak kapacitásnövelést jelent. A pártok finanszírozása és kampányköltségük átláthatósága vagy inkább átláthatatlansága felveti azt a kérdést, hogy megfelel-e a jelenlegi szabályozás a választási alapelveknek, illetve attól való eltérés esetén van-e hatékony jogorvoslat az ellenérdekeltek

¹⁷⁴ Nemzeti Választási Iroda honlapja 2014. évi és 2018. évi országgyűlési választási eredmények

részére? A jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlősége gyakorlati tapasztalat során lehet ténylegesen vizsgálni, mivel az egyes szabályok megvalósulásának érvényesülése dönti el, hogy alkalmas a jogalkotó által deklarált cél elérésére vagy sem.

A kampányidőszak hossza szintén összefüggésben áll a finanszírozási és kommunikációs lehetőségekkel. Jól hangzik az érvelés, hogy egy rövid kampányidőszak olcsóbb és a választók nyugalmát szolgálja. Azonban kérdés, hogy alkalmas-e a választói akarat megfelelő kialakítására, mert ha nem abban az esetben túl drága bármennyi feleslegesen felhasznált állami forrás, amely nem csak a jelöltek és jelölő szervezetek állami támogatását jelenti, hanem a választások lebonyolításának személyi és dologi költségét, valamint a nem közvetlenül a választások költségeként jelentkező közpénzből (állami, önkormányzati források) finanszírozott a választási időszakban jelentkező pénzfelhasználást. A kampányidőszak hossza jogalkalmazási kérdést is felvet. A választási szervek, figyelembe véve egyes cselekmények választási kampányidőszakhoz kötöttségét, a korábban megvalósuló, de a választásokra kiható cselekményeket nem vizsgálja: pl. országos hirdetésekkel meg lehet alapozni állami, önkormányzati vagy magán források felhasználásával a választások fókuszában álló kérdések kapcsán adott álláspontot. Azonban ezzel a tevékenységgel szemben a választási szabályokra hivatkozva, a Nemzeti Választási Bizottság gyakorlata¹⁷⁵ alapján nem lehet fellépni, mert csak a választási időszakban alkalmazhatók a választási eljárásra vonatkozó szabályok. A Kúria felülvizsgálat keretében hozott döntése¹⁷⁶ során megállapította, hogy a Ve. behatárolja a Nemzeti Választási Bizottság eljárási jogkörét. A kampányeszközöket a Ve. 140. §-a határozza meg, amelyek alkalmasak lehetnek a választói akarat befolyásolására. Ennek vizsgálata azonban és a kifogás által igényelt szankcionálása a kampányidőszakon kívüliségére tekintettel nem a választási bizottságok hatáskörébe tartozik, kampánytevékenységként a Ve. alkalmazásában nem értelmezhető. Azonba nem ad választ a Kúria arra, hogy választási eljárás alapelveinek sérelme esetén, a kampányidőszakot megelőzően kihez lehet fordulni, és milyen jogorvoslattal. A Ve. 2. § (1) bekezdés c) és e) pontjaiban foglalt, a választási esélyegyenlőség, a jóhiszeműség, és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeire hivatkozással a választási bizottságnál, annak hatásköre hiányában nem lehet jogorvoslattal élni, a kampányidőszakon kívül. A Kúria korábbi határozatára¹⁷⁷ hivatkozott döntésében a Nemzeti Választási Bizottság, amely határozott okfejtést tartalmazott a kampányidőszakon

¹⁷⁵ 32/2019. Nemzeti Választási Bizottság határozata

¹⁷⁶ Kvk.IV.37.364/2019/2. számú

¹⁷⁷ Kvk.III.37.096/2010/2. számú határozat végzése

kívüli politikai tevékenységre, az egyes politikai irányzatok népszerűsítésének értékelésére vonatkozóan. A Kúria korábbi döntése is csak azt állapította meg, hogy a kérelmezői aggályok adott esetben, ha alaposak, nem a Ve. szabályai szerint és nem a Nemzeti Választási Bizottság – hatáskör hiányát megállapító – határozatának megtámadására irányuló kérelem útján érvényesíthetők. A Nemzeti Választási Bizottság, valamint a felülvizsgálat során eljáró Kúria elutasító döntése hatáskör hiányára hivatkozva, de az eljáró szervet, és jogorvoslat alapját nem megállapítva, azt jelenti, hogy jogalkotási keretek között rendezhető e probléma, nem pedig jogalkalmazói körben. Mivel a választási eljárási elvek sérelméről van szó, a választási bizottság hatáskörének megállapítása lehet alkalmas mód a rendezésre, esetleges részletszabályok rögzítésével, amely a kampányidőszakon kívüli jogsértés orvoslására szolgál. A kampányidőszakon kívüli jogsértéstől való visszatartására elsősorban a pénzbírság kiszabása alkalmas, mivel alapelvek sérelméről van szó, és nem a kampány során versengő jelöltek, jelölő szervezetek egymás sérelmére megvalósított cselekményéről.

3.1.4. A kampány állami hozzájárulásának jellemzői

A kampányidőszakban a jelöltséget megállapító jogerős döntést követő egy hét múlva kap finanszírozást - a választási kampány kezdetétől számítva több héttel később – a független jelölt. Az állami hozzájárulás felhasználása jelentősen korlátozott, az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Kftv.), az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet (a továbbiakban: Kfr.) és az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Áhtr.) szabályozása alapján. Ez az idő tovább kitolható jogorvoslattal, mivel a képviselőjelölt nyilvántartásba vételéről szóló választási bizottsági határozattal szemben jogorvoslatnak van helye. Ezzel a joggal vissza lehet élni, mivel nyilvánvalóan alaptalan fellebbezés is benyújtható a választási bizottság elsőfokú határozata ellen a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet részéről¹⁷⁸.

A jelöltként indulás tapasztalata, hogy a Magyar Államkincstár által kötött megállapodás megkötésének napjától számított öt napon belül a jelöltnek postai úton megküldi vagy a megállapodás megkötésének helyén átadja a kincstári kártyát és a kártya PIN-kódját. Ezt követően a kincstári kártyát aktiválni kell a Magyar Államkincstárral

¹⁷⁸ Ve.221. § (1) bekezdés

szerződésben lévő OTP Bank valamelyik ATM terminálján, majd csak azt követően lehet átutalni a pénzt a kampánytevékenységet végző részére, aki majd számlát bocsájt ki az elszámolható, kizárólag dologi kiadásokról. A kincstári kártya kötelező alkalmazása nem csupán készpénz kímélő megoldás, de lehetővé teszi az állami támogatás nyomon követését az utalás során. A 2018. április 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 3/2018. (I. 11.) IM rendelet (a továbbiakban: Vhir.) meghatározása alapján a kampányidőszak¹⁷⁹ 2018. február 17-től április 8-ig¹⁸⁰, az egyéni választókerületi jelöltek jelöltállítási időszaka 2018. február 19-től március 5-ig¹⁸¹ tartott. A finanszírozási szabályok miatt a törvényben biztosított határidőket úgy kell figyelembe venni, hogy az szoros összefüggésben áll a finanszírozási szabályokat tartalmazó Kfr. és Áhtr. rendeleti szintű szabályokkal, valamint a Magyar Államkincstár szerződésmintájában rögzített feltételekkel. Így a jelöltté válás folyamatában a lehető legkorábban kell leadni az ajánlásokat figyelembe véve a választási iroda ellenőrzési határidejét, a választási bizottság döntéshozatali határidejét, és a jogorvoslati lehetőséget. A választási irodának három napja van az ajánlások ellenőrzésére¹⁸². A választási bizottság minden, a törvényes feltételeknek megfelelő jelölő szervezetet, jelöltet, illetve listát - legkésőbb a bejelentését követő negyedik napon¹⁸³ - nyilvántartásba vesz. A döntés elleni fellebbezést úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a választási bizottsághoz¹⁸⁴. A fellebbezésről az annak elbírálására jogosult választási bizottság legkésőbb a beérkezésétől számított harmadik napon dönt.¹⁸⁵ E szabályokat figyelembe véve a legkorábbi ajánlás leadással és maximális eljárási határidőkkel számolva március 10-én, az utolsó határnapon történt ajánlás leadással és maximális eljárási határidőkkel számolva március 24-én kaphat állami finanszírozást a jelölt. Racionális időpontok mellett látható, hogy az állami finanszírozás nem egészen egy hónapig áll rendelkezésre, míg a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart, amely valamivel több, mint az ötven napig¹⁸⁶ tartó kampányidőszak fele. Ki kell emelni, hogy a választási szervek, mind a választási iroda,

¹⁷⁹ az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása időpontjának kitűzéséről szóló 2/2018. (I. 11.) KE határozata

¹⁸⁰ Vhir. 28.§

¹⁸¹ Vhir. 24.§

¹⁸² Ve. 127.§ (1) bekezdés

¹⁸³ Ve.132. §

¹⁸⁴ Ve.224. § (2) bekezdés

¹⁸⁵ Ve. 228. § (1) bekezdés

¹⁸⁶ Ve. 139. §

mind a választási bizottság, továbbá a Magyar Államkincstárban dolgozó szakemberek ismerve a szabályozásból fakadó egyenlőtlen esélyeket, a lehető legkorábban jártak el. Továbbá a korrektség jegyében azt is rögzíteni kell, hogy esetemben a többi jelölt nem élt vissza a fellebbezési joggal, - akár más neve alatt - meghosszabbítva az állami normatív támogatáshoz való hozzáférést. A szabályozásban azonban a fenti lehetőségek megvannak arra, hogy a jelöltek, különösen a független jelöltek esélyeit tovább rontsák.

A választási eljárás egyes szakaszaiban feltehető a kérdés, mely szerint a független jelölti státusz valós vagy szimbolikus? Az esélyegyenlőségnek milyen garanciái vannak jelenleg és milyen garanciális szabályok kellenek ahhoz, hogy a pártjelöltekkel való verseny valóban verseny legyen?

3.1.5. Független jelölt helyzete a finanszírozásban

Az állami támogatás összegszerűsége kapcsán a közgondolkodásban az él, hogy hatalmas összegek tűnnek el a választások során jogosulatlanul. Érdeemes hát áttekinteni a tényleges szabályozást egy független jelölt kapcsán, aki egy személyben vállal felelősséget a pénzfelhasználásért, ellentétben a jelölő szervezetek esetében esetlegesen fennálló átláthatatlan és felelősséget nélkülöző állami pénzköltéssel, amelyre a néhány törvényhozó a választás után belátva a szabályozás elégtelenségét javaslatot¹⁸⁷ nyújtott be az újonnan megalakuló országgyűlésnek. A szabályozás alapján az országgyűlési képviselők általános és időközi választásán minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forint összegű, a központi költségvetésből juttatott támogatásra jogosult.¹⁸⁸ A támogatás összegét az országgyűlési képviselők e törvény hatálybalépését követő általános választását követő évtől kezdődően a Központi Statisztikai Hivatal által a tárgyévet megelőző évre megállapított fogyasztói árindexszel évente növelni kell.¹⁸⁹ Ez az összeg 2018. évi országgyűlési választásokon 1.025.014 Ft volt. Fontos tudni azonban, hogy a támogatás kizárólag a választási kampányidőszak alatt, a választási eljárásról szóló törvény szerinti kampánytevékenységgel összefüggő dologi kiadások¹⁹⁰ finanszírozására fordítható. Az Áhtr. 15. számú mellékletének K.3. Dologi kiadások sora tételes felsorolást tartalmaz, amelyek közül elsősorban az alábbi kiadások jöhetnek szóba egy választási kampány során:

¹⁸⁷ T/714. számú törvényjavaslat

¹⁸⁸ Kftv. 1. § (1) bekezdés

¹⁸⁹ Kftv. 1. § (2) bekezdés

¹⁹⁰ Kftv. 1. § (3) bekezdés

- a tevékenységét segítő és a napi, rendszeres tájékoztatást szolgáló, papír alapú eszközök – így különösen könyvek, közlönyök, jogi információk, napilapok, folyóiratok – beszerzése, előfizetése után fizetett vételárat,
- az irodai papír és a nyomtatványok beszerzése után fizetett vételárat, továbbá minden, irodai célt szolgáló anyag – így különösen irattartó, tűzőgép, irodai kapcsok, naptár, ceruza, toll, radír, ragasztó, lyukasztó – beszerzése után fizetett vételárat,
- a nyomtatási, sokszorosítási feladatokkal összefüggő anyagok – így különösen festék, festékpátron – beszerzése után fizetett vételárat,
- kommunikációs szolgáltatások,
- informatikai szolgáltatások igénybevétele,
 - a számítógépes rendszer tervezésére, az erre vonatkozó tanácsadásra, számítógéprendszer, illetve adatfeldolgozó berendezések kiépítésére, helyszíni irányítására, üzemeltetésére – ideértve a számítógépek üzembe helyezését, szoftverek telepítését is, ha azok nem részei azok vételárának –, valamint az ezeket segítő tevékenységekre irányuló szolgáltatás után fizetett vételárat,
 - a számítógépes programozásra, így különösen adatbázisok készítésére, szoftverek írására, meglévő alkalmazások módosítására és konfigurálására, ezek tesztelésére irányuló szolgáltatás után fizetett vételárat,
 - a világhálón megjelenő oldalak, internetes portálok tervezésére, elkészítésére, működtetésére irányuló szolgáltatás után fizetett vételárat,
 - fizetendő általános forgalmi adó, ezen a rovaton kell elszámolni a termékek értékesítése, szolgáltatások nyújtása után az egyenes vagy fordított adózás szabályai szerint – a levonható általános forgalmi adót is figyelembe véve – megállapított általános forgalmi adó fizetési kötelezettséget.

A 2018. évi országgyűlési választásokon tehát 1.025.014 Ft esetén 27% ÁFA-t alapul véve a bruttó állami támogatásból 276 754 Ft ÁFA-ként visszakerül a költségvetésbe, így 748.260 Ft a felhasználható nettó összeg. Tovább árnyalja a képet, hogy ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, - kivéve, ha a szavazás előtt elhunyt - a támogatást köteles az Államkincstárnak visszafizetni.¹⁹¹ A Nemzeti Választási Iroda a választás eredményéről, illetve a jelölt kieséséről a választás egyéni választókerületi eredményének jogerőre emelkedését követő napon értesíti a Magyar

¹⁹¹ Kftv. 8.§ (4) bekezdés

Államkincstár, aki a befizetési kötelezettségről határozatot hoz, amellyel szemben fellebbezésnek nincs helye. A visszafizetési kötelezettség az azt követő tizenötödik napon válik esedékessé, amikor a kincstár határozatát a bíróság helybenhagyta vagy a keresetindításra nyitva álló határidő eredménytelenül telt el. Ha a jelölt a befizetési kötelezettségét határidőben nem teljesíti, akkor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal intézkedik a tartozás adók módjára¹⁹² történő behajtásáról. Ezen szigorú szabályok szerint, ha a jelölt rendelkezik vagyonnal, akkor adók módjára behajtják rajta a felhasznált állami támogatás teljes összegét, annak ellenére, hogy annak ÁFA tartalmát az állami költségvetésbe már befizette. Ez a szabályozás, ha széles körben ismertté válik, jelentősen csökkenteni fogja a jövedelemmel, vagyontárggyal rendelkező független jelöltek választáson való indulásának hajlandóságát. Fontos lenne, hogy a jelöltként indulásukat tervezők már jó előre tisztában legyenek a részletszabályokkal is, mert ennek hiányában hozott döntésük következményeit vállalniuk kell. Ezt a tájékoztatást a Nemzeti Választási Iroda honlapján lehet megtenni, kiegészítendő a jelenlegi jelölteknek szóló rész jogszabályi felsorolását, a finanszírozás esetében magyarázó szöveg és várható határidők szerepeltetésével. Az Áhtr. 15. számú mellékletének K.3. dologi kiadások körét fontos betartani, mert további szigorú szabály, hogy amennyiben a jelölt elszámol a felhasznált állami támogatással, de a Magyar Államkincstár az elszámolását részben vagy egészben nem fogadja el, a nem megfelelően elszámolt támogatás kétszeresét¹⁹³ köteles visszafizetni. Ez a kötött felhasználás megakadályozza például, hogy a segítők számára személyi kifizetés történjen, igaz annak adó és járulék tartalma még rosszabb hatékonyságot jelentene, mint 27% ÁFA mérték. Egy választáson független jelöltként való részvételnek a legfontosabb visszajelzése az önkéntes munkafelajánlások mennyisége, mikor a családtagok, barátok, ismerősök és különösen az ismeretlenek segítsége, munkája járul hozzá a kampányhoz. A jelöltnek a felhasználást követően az elszámolásához a támogatás felhasználását igazoló bizonylatok hiteles másolatát és azok felsorolását tartalmazó, a megállapodás 3. sz. mellékletében található számlaösszesítő adatlapot kell csatolnia. A számlaösszesítőben a jelöltnek minden kiadási tételhez részletes szöveges indoklást kell adnia az adott tétel felhasználási céljáról. A jelölt nevére kiállított bizonylatoknak a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény és az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény előírásainak meg kell felelniük, és a jelöltnek a bizonylatokon az egyéni választókerületét fel kell tüntetnie. A jelölt a bizonylatok másolatát aláírásával és „Az eredetivel mindenben megegyező” szöveg feltüntetésével hitelesíti.

¹⁹² Kftv. 8.§ (5)-(7) bekezdés

¹⁹³ Kftv. 8.§ (3) bekezdés b) pont

3.1.6. A jelölt hozzájárulása a kampányköltségekhez

A kampányköltségek finanszírozásának legnagyobb részéről kevés szó esik, az állami finanszírozás uralja a híreket. A jelölt természetesen saját vagyonából áldoz kampánya költségeire, pénz, saját eszköz használat, telefon, internet, gépkocsi használat, és a legtöbb az általa végzett munka. A képviselőjelölti jogállás nem foglalkozás nem jár érte munkabér, sokak szemében egy úri passzió, mert ki ér rá mások érdekeinek képviselésére? Van már egy képviselő, aki bért kap erre az időre¹⁹⁴ is, miért kellene a jelölteknek bért fizetni. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 95. § (1) bekezdése alapján a képviselőjelöltet jelöltségének nyilvántartásba vételétől a választás napjáig, vagy megválasztása esetén a mandátuma igazolásáig a munkáltató – kérésére – köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni. A jelöltség idejére biztosított fizetés nélküli szabadság időtartama nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít, továbbá fontos garanciális szabály, hogy ezen időtartam alatt a képviselőjelölt munkaviszonya a munkáltató által nem szüntethető meg.¹⁹⁵ Ennek megfelelően a jelölti időszakra a képviselőjelölt nem kap bért, ez a jelölti anyagi hozzájárulás nem közismert, de e szabály ismeretében látható, hogy az állami támogatás mértéke nem ajándék. Ugyanis, ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, az Államkincstárnak azt vissza kell fizetni. A mandátumát töltő, ismét jelöltként induló képviselő ezzel szemben kapja milliós összegű képviselői javadalmazását, amelyet saját kampányára fordíthat. Tehát a finanszírozás területén emiatt sem beszélhetünk a jelöltek esélyegyenlőségéről. Lehetséges megoldás, mely a költségvetés számára megtakarítást jelent, hogy a mandátumát töltő képviselő a jelöltségének idejére ugyanúgy fizetésnélküli szabadságra jogosult, így a kampány során nem kapná a magyar átlagkeresetek¹⁹⁶ többszörösét jelentő javadalmazást¹⁹⁷, amely tiszteletdíjon felül egyéb juttatásokat is tartalmaz. Ugyanez a szabály jelenik meg az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Eutv.) 5. § (1) bekezdésében is, mely szerint az európai parlamenti képviselőjelöltet jelöltségének nyilvántartásba vételétől a választás befejezéséig, illetve megválasztása esetén a mandátuma igazolásáig a munkáltató – kérésére – köteles fizetés nélküli szabadságban részesíteni. A fizetés nélküli szabadság időtartama ebben az esetben is

¹⁹⁴ Alaptörvény „Az állam” 3. cikk (1) bekezdés

¹⁹⁵ Ogytv. 95.§ (2) (3) bekezdés

¹⁹⁶ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker2002.html>

¹⁹⁷ <https://www.parlament.hu/documents/10181/56597/K%C3%A9pvisel%C5%91k+tisztelet%C3%A1Dja+2019.pdf/c613c2d7-3b38-164a-ee18-ca5732f742bf?t=1573543938883>

nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít. Továbbá itt is fontos garanciális szabály, hogy ezen időtartam alatt a képviselőjelölt munkaviszonya a munkáltató által nem szüntethető meg. Az önkormányzati választások kapcsán a vonatkozó törvényekben hasonló szabályt nem találunk, sem a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényben (a továbbiakban: Öktv.), valamint az azt hatályon kívül helyező¹⁹⁸ Mötv. sem. Az egyes hivatásrendek jogállási törvényei tartalmazzák a jelöltségre vonatkozó szabályozást, azonban hiányzik a másik két választásnál megfogalmazott generál szabályozás. Az egységes szabályozás érdekében ennél a választási típusnál is azonos szabály rögzítése indokolt az országgyűlési, Európai Parlamenti képviselői választáshoz hasonlóan. A szigorú összeférhetlenségi szabályokkal bíró hivatásrendek esetén azonos szabályozás jelenik meg, amely jelentős hátrányt jelent a hivatásrend tagjai számára, ha jelöltként kívánnak indulni a választásokon. A szigorú összeférhetlenségi szabályok ugyanis a jelöltség idején is alkalmazandók, így nem csak arról van szó, hogy fizetés nélküli szabadságot vehetnek igénybe, de ez idő alatti pénzkereseti lehetőségük is jelentősen korlátozott.

3.1.7. Az egyes hivatásrendek tagjainak különleges helyzete a jelöltség idején

A Bjt. 88. § (1) bekezdése alapján, ha a bíró országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselői vagy polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát – legkésőbb a jelöltként indulásának a választási szervnél való bejelentését követő napig – a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig a bíró szolgálati viszonya szünetel. A szünetelés időtartama szolgálati viszonyban töltött időnek minősül. A bírót fel kell menteni, ha a bírót országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselőnek, nemzetiségi szószólónak vagy polgármesternek megválasztották, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezetőnek megválasztották vagy kinevezték.¹⁹⁹ A képviselő megbízatás megszűnését követően, ha ismét bíróként kívánja folytatni hivatását a volt bíró, számára nem kell pályázatot kiírni, ha a képviselői megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozott, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, valamint a bírói kinevezéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik (ide nem értve a pályaalakmassági vizsgálaton való részvételt) akkor őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül, a

¹⁹⁸ Mötv. 158.§ b)

¹⁹⁹ Bjt. 90. § f) pontja

köztársasági elnök – az OBH elnökének javaslatára – határozatlan időre bíróvá kinevezi. Ezt követően a bírót az OBH elnöke tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben tanácselnöki munkakörbe osztja be a bíró képviselővé történő megválasztását megelőző vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti szolgálati helyre.²⁰⁰ További érdekessége a jogállási törvénynek, hogy a Bjt. 2. § (1) bekezdése alapján a bírót az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. A jelöltsége alatt a bíró szolgálati viszonya szünetel. A szünetelés időtartama szolgálati viszonyban töltött időnek minősül, azonban a mentelmi jog fennálltáról a szabályozás külön nem rendelkezik. Álláspontom szerint a mentelmi jog a bírói kinevezéshez kötődik, így a mentelmi jog a jelöltség ideje alatt is megilleti a bírót. Ellentétes álláspont is indokolható, mivel a mentelmi jog a bírói független ítélezést szolgálja és a jelöltség ideje alatt a bírói jogviszony szünetelés miatt, ítélezési munkában a bíró nem vehet részt, akkor sem, ha szolgálati hely szerinti bíróságának illetékessége nem terjed ki a jelöltség illetékességi területére. Itt a szabályozás egyértelmű megfogalmazására van szükség, hogy mire terjed ki a mentelmi jog.

Indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz a Bjt. 8.§ (3) bekezdésében tett felsorolás, amely szerint, ha az országgyűlési vagy az európai parlamenti képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló a megválasztása előtt bíró volt és a képviselői megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozott, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, valamint a bírói kinevezéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik (ide nem értve a pályaalakmassági vizsgálaton való részvételt) akkor őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül, a köztársasági elnök - az OBH elnökének javaslatára - határozatlan időre bíróvá kinevezi. Ezt követően a bírót az OBH elnöke tényleges bírói álláshelyre, indokolt esetben tanácselnöki munkakörbe osztja be a bíró képviselővé történő megválasztását megelőző vagy azzal legalább azonos szintű, lehetőleg a bíró lakóhelye szerinti szolgálati helyre. Fenti szabályozás csak a törvényben nevesített, országgyűlési vagy az európai parlamenti képviselő, illetve a nemzetiségi szószóló esetén biztosítja azt a lehetőséget, hogy ha a megválasztása előtt bíró volt az adott személy és a képviselői megbízatásának megszűnésekor úgy nyilatkozott, hogy bíróvá történő ismételt kinevezését kéri, akkor őt kérelmére, pályázat kiírása nélkül, a köztársasági elnök határozatlan időre bíróvá kinevezi. A polgármesterrel és az önkormányzati képviselővel szükséges kiegészíteni ezt a szabályozást, mivel a nemzetiségi szószóló szerepeltetése jelzi, hogy a szabályozás a teljes választott képviselői kört kívánta e szabályozási körbe bevonni. Nincs

²⁰⁰ Bjt. 8. § (3) bekezdés

olyan nyilvántartás, amely rögzíti, hogy hány egykori bírót érinthet fenti szabályozás, azonban a köztársasági elnök határozatai rendelkezésre állnak a kutatáshoz. A jelenleg 2018. évtől mandátumukat töltő országgyűlési képviselők között, az országgyűlés honlapján nyilvánosságra hozott önéletrajzok²⁰¹ alapján nincs olyan személy, aki a megválasztása előtt bíró volt. A jelenleg 2019. évtől mandátumukat töltő Európai Parlamenti képviselők között, az Európai Parlamenti képviselők Magyarországi Kapcsolattartó Irodája honlapján nyilvánosságra hozott lista²⁰² alapján áttekintett életutak szerint sincs olyan személy, aki a megválasztása előtt bíró volt. A nemzetiségi szószólók az országgyűlés honlapján nyilvánosságra hozott listája²⁰³ alapján áttekintett életutak szintén nem tartalmazzak olyan személyt, aki a megválasztása előtt bírói tisztséget töltött be. A köztársasági elnök határozatainak 2018 és 2019 közötti áttekintése eredményeként egyedül saját személyemre vonatkozó határozatot találtam. A 473/2019. (XI. 19.) KE határozat²⁰⁴ rendelkezett arról, hogy az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés k) pontja, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 90. §-a alapján - az Országos Bírószábi Hivatal elnökének javaslatára - helyi önkormányzati képviselőnek megválasztására tekintettel dr. Nadrai Norbert Józsefet 2019. november 25-i hatállyal bírói tisztségéből felmenti. Kíváncsiságból - amely a kutatói lét alapja - áttekintettem a köztársasági elnöki határozatokat a rendszerváltástól (1990-től). Ennek eredménye az, hogy képviselőnek megválasztására tekintettel csak engem mentett fel a köztársasági elnök, így fenti Bjt. szabályt egyedül esetemben lehetne alkalmazni, ha a teljes képviselői kört lefedné a szabályozás.

A teljes képviselői kör lefedésének eredeti jogalkotói célját igazolja, hogy a Bjt. szabályozásában, ha a bíró országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselői vagy polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát - legkésőbb a jelöltkénti indulásának a választási szervnél való bejelentését követő napig - a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig a bíró szolgálati viszonya szünetel. A szünetelés időtartama szolgálati viszonyban töltött időnek minősül. Továbbá a jubileumi jutalomra jogosító idők számítása során a bírói szolgálati viszonyban eltöltött időn kívül nem csupán az országgyűlési képviselőként, hanem a főállású polgármesterként vagy főállású alpolgármesterként eltöltött időt is figyelembe kell venni. A jubileumi jutalom számításánál a helyi önkormányzati képviselői jogviszony azonban nem számít be. Ez is mutatja, hogy a

²⁰¹ <https://www.parlament.hu/web/guest/egy-kepviselo-adatai>

²⁰² <https://www.europarl.europa.eu/hungary/hu/ep-kepviselok/kepviselok-2019-2024.html>

²⁰³ <https://www.parlament.hu/web/guest/szoszolok-listaja>

²⁰⁴ KEH ügyszám: KEH/05032-5/2019.

szabályozás nem egységes elveket követ, hiszen a helyi önkormányzati képviselői jogviszony nem, de a kormánytisztviselői jogviszonyban, a közszolgálati jogviszonyban, a közalkalmazotti jogviszonyban, a fegyveres szerveknél és a Magyar Honvédségnél szolgálati viszonyban, továbbá a foglalkoztatásra irányuló más jogviszonyban, így a munkaviszonyban, 1992. január 20-át követően szövetkezetnél munkaviszony jellegű jogviszonyban eltöltött időt is figyelembe kell venni.

A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 48. § (1) bekezdés szerint, ha az ügyész országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, illetve polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát – a jelöltként indulásnak a választási szervnél való bejelentését követő napig – a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya szünetel. A szünetelés időtartama ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek minősül. A bírói jogviszonyhoz hasonló módon az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya az országgyűlési, az európai parlamenti, önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával megszűnik, azonban az országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, a nemzetiségi szószólói és a polgármesteri megbízatás időtartamát – ha e megbízatás megszűnésekor az ügyész ismét ügyészségi szolgálati viszonyt létesít – ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek kell tekinteni.²⁰⁵

Az Ütv. szabályozás szerint, ha az ügyész országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, illetve polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát - a jelöltkénti indulásnak a választási szervnél való bejelentését követő napig - a munkáltatói jogkör gyakorlójának bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig, illetve megválasztása esetén mandátuma igazolásáig az ügyész ügyészségi szolgálati viszonya szünetel. A szünetelés időtartama ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek minősül. Ez a szabályozás teljes egészében megegyezik a Bjt. szabályozásával. Azonban egységesen szabályozza a teljes választott képviselő kört, amikor kimondja, hogy az országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselői, a nemzetiségi szószólói és a polgármesteri megbízatás időtartamát - ha e megbízatás megszűnésekor az ügyész ismét ügyészségi szolgálati viszonyt létesít - ügyészségi szolgálati viszonyban töltött időnek kell tekinteni. Az Ütv. szabályozásának egységessége mutatja, hogy a Bjt. indokolatlan megkülönböztetést

²⁰⁵ Ütv. 48.§ (2) (3) bekezdés

tartalmaz az egyes választott képviselői pozíciók között, amely diszkriminatív szabályozás, így Alaptörvény-ellenes.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) az ügyészi jogálláshoz hasonló szabályozást rögzít, mely szerint az országgyűlési, az európai parlamenti, az önkormányzati képviselői, a nemzetiségi szószólói és a polgármesteri megbíztatás időtartamát – ha e megbíztatás megszűnését követően a köztisztviselő ismételt közszolgálati jogviszonyt, illetve a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyt létesít – a közszolgálati, illetve kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni.²⁰⁶ A Kttv. szabályozása is egységesen valamennyi választott képviselőre egyforma szabályozást alkalmaz. A szigorú összeférhetlenségi szabályokkal bíró hivatásrendek esetén a jelentős hátrányt jelentő jelöltkénti indulás szabályait szükséges újra szabályozni, felszámolva az aránytalan tehervállalást a többi foglalkoztatási jogviszonyhoz képest. A fizetés nélküli szabadság igénybevétele mellett valamilyen átlagkeresetet szükséges biztosítani a számukra, mivel pénzkereseti lehetőségük jelentős korlátozása az alapvető joggyakorlástól való távoldartásukat eredményezi.

A közszférában magasszintű végzettséggel dolgozó személyek bevonását érdemes szorgalmazni a jogalkotónak a választott képviselői pozíciókba, amellyel minőségi változást lehet elérni a képviselők körében. Ezzel szakítani lehet az állampárti hagyományokkal, hogy a kevésbé művelt, alacsonyabb morális tartással rendelkező, de a pártjuk iránt lojális emberek kerüljenek választott képviselőként, akár vezető pozíciókba. Ez nem csak a polgári demokrácia egyik fontos elvárása, de a vezetői hatékonyságot is szolgálja, mivel kisebb azon szervezetek hatékonysága, ahol a szervezet politikai vezetője alacsonyabb végzettséggel, szakmai tapasztalattal rendelkezik, mint az általa irányított magas végzettségű, szigorú összeférhetlenségi feltételeket, és vagyonnyilatkozati kötelezettséget vállaló emberek.

Elsődlegesen tehát a jelöltnek rendezni kell saját munkájának a képviselőjelöltség időtartamára való felfüggesztését, azért, hogy ne napi nyolc órában, de csak a választási kampányra tudja fordítani energiáit. Mivel ez időre bért nem kap, előre tartalékolnia kell, hiszen az állami támogatás csak meghatározott dologi kiadásokra fordítható. Erre vonatkozó tájékoztatást a jelöltek nem találnak a www.valasztas.hu, hivatalos választási információkat tartalmazó honlapon, továbbá szembesülniük kell azzal, hogy a munkáltatók gyakorlatából is hiányzik ez a fajta fizetés nélküli szabadság. A rövid jelöltségi időszak miatt helyettesítéssel

²⁰⁶ Kttv. 8. § (7) bekezdés

vagy a munka feltorlódásával jár a jelölt munkájának ellátása. Mandátum megszerzése hiányában a jelöltnek kell sok esetben később elvégezni a munkáját bér nélkül, amikor visszatér munkahelyére. Ezekről a híradásokban nem fogunk hallani, és a képviselőjelöltek is csak saját tapasztalatuk alapján szembesülnek ezzel a ténnyel. Természetesen az állami támogatást a választók jelentős része a képviselőjelölt egyfajta nyereségének tekinti, és az ÁFA tartalom ismerete nélkül, hatalmas egymilliós ajándéknak fogja fel, nem látva a fizetés nélküli szabadság, és annak letelte utáni többletmunka terhét.

A finanszírozás átláthatóságát egységesen szükséges kezelni és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni, hogy mind a jelölt, mind a választópolgárok tisztában legyenek a képviselőjelöltség anyagi tehervállalásával, és akkor még nem beszéltünk a lejáratásokról, méltatlan támadásokról, ami a jelöltség vállalásával már nyilvánvaló teher, mindenki által ismert példák alapján. A kampány költségeinek ismeretében lehet tervezni az ötven napra, hogy mi fér bele egy kampányba. Nem szabad lebecsülni az önkéntesek segítségét, amely nem elsősorban a mandátum megszerzéséhez, hanem a jelölti motiváció fenntartásához szükséges. A tervezés utáni első feladat a jelöltség megszerzéséhez szükséges ajánlások összegyűjtése.

3.1.8. Az ajánlás

Az Ogyvtv. előírása alapján az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább ötszáz²⁰⁷ választópolgár ajánlása szükséges, amelyet a Ve. módosított²⁰⁸ 2013. május 3. napjától. Korábban a jelöléshez legalább ezer, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlását kellett összegyűjteni. Minden névjegyzékben szereplő választópolgár csak egy egyéni választókerületi jelöltet ajánlhatott, és csak abban az egyéni választókerületben, amelyben a lakóhelye volt. A módosítás egyértelmű következménye, hogy drasztikusan nőtt a jelöltek száma. A jelöltként bejelentett választópolgárok közül 2010. évben 176 egyéni választókerületben 810 egyéni választókerületi jelöltet, míg 2018. évben 106 egyéni választókerületben 1547 egyéni választókerületi jelöltet vettek nyilvántartásba az illetékes választási bizottságok, ugyanakkor 1258 jelölt nyilvántartásba vételét visszautasították.²⁰⁹

²⁰⁷ Ogyvtv. 6. §

²⁰⁸ Ve. 363.§

²⁰⁹ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója az országgyűlési képviselők 2018. április 8. napján megtartott általános választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

A szükséges ajánlás összegyűjtésekor az időkorlát kettős: az egyik a törvényi, mely szerint az egyéni választókerületi jelöltet legkésőbb a szavazást megelőző harmincnegyedik napon²¹⁰ kell bejelenteni, a másik a finanszírozás üteméhez igazodva, minél előbb legyen jogerős a jelölt nyilvántartásba-vétele, mert addig nem lehet hozzájutni az állami forráshoz. Ennek megfelelően érdemes előkészíteni az aláírásgyűjtést, megbeszélni a segítőkkel a gyűjtés helyét, folyamatát. Az ajánlóívek elszámolása, átadása-átvétele ellenőrzött legyen, mivel a jelölt bejelentéskor azzal el kell számolni, hogy a hiányzó lapok után igen magas összeget kell fizetni.²¹¹ A jelenleg hatályos, hiányzó ajánlóívenként tízezer forintos adók módjára behajtható pénzbírság, korábban a kötelező legkisebb munkabér havi összegének fele volt, amely e szabály alkalmazásának utolsó évében a jelenlegi bírság összegének ötszöröse volt. Az önkéntesek eligazításán fel kell hívni a figyelmet az ajánlóívek kitöltésének szabályaira. A hiányos kitöltés vagy a személyi okmányoktól lényeges eltérés érvénytelenségi ok, amely az aláírásgyűjtők számára felesleges munkavégzést jelent. Különös jelentősége van a lakcím kártya alapján történő személyi szám rögzítésnek, mert az ajánlások ellenőrzése elsődlegesen ez alapján történik a választási irodán. Az aláírások ellenőrzése során derült ki az a Jelöltállítási Rendszer (a továbbiakban: JER) programhiba: a már átjelentkezett választópolgár ajánlását érvénytelennek minősítette a JER, holott az átjelentkezés a választás napjára vonatkozik, amikor az adott választópolgár nem a lakhelyén tartózkodik, hanem egy másik településen. A programhiba véletlenül derült ki, hiszen az ajánlások száma miatt ez nem derült volna ki, azonban édesapám ajánlásának érvénytelenítése feltűnt. Minden adata pontos volt, igazolvány alapján történt a kitöltés. A választási iroda munkatársai átnézték az adatokat, amelyek egyeztek a személyazonosító dokumentumokkal, a JER mégis azt írta ki, hogy érvénytelen ajánlás mivel nem szerepel a névjegyzékben. Ekkor derült ki, hogy korábban már elektronikus úton jelezte, hogy a szavazás napján másik városban fog tartózkodni, ez azonban nem korlátozhatta volna az ajánlásban. A választási irodák belső hálózatán jelezték ezt a problémát az üzemeltető felé, de visszajelzés nem érkezett, hogy a programmódosítás megtörtént. A közbizalom erősítése érdekében a választási irodák akkor járnak el megfelelően, ha egy hiba esetén, annak azonnali javításával egyidejűleg nem mulasztják el a közvéleményt tájékoztatni a korrekcióról. Az adatok pontatlansága miatt mindig célszerű legalább 10%-kal több ajánlást leadni a szükségesnél. Ez gyors precíz munkát igényel az önkéntesektől, amelyet a gyorsaság érdekében nagyobb településeken, a lakótelepeken tanácsos folytatni, ahol sok ember lakik közel egymáshoz. Sokat segítenek a

²¹⁰ Ve. 252.§ (1) bekezdés

²¹¹ Ve.124.§ (2) bekezdés

közös képviselő, és kézbesítő ismerősök, így egyszerre a lépcsőházban több emberrel lehet beszélni, nem kell ajtóról ajtóra vándorolni, és előzetes bejelentkezés alapján otthon is vannak abban az időben.

A Ve. megfogalmazása²¹² az ajánlás érvényessége kapcsán mind a 2014. évi választásokon, mind a 2018. évi választásokon alkalmazási problémát okozott. Ezért a törvényi szabályozást figyelmen kívül hagyva, a Nemzeti Választási Bizottság iránymutatással segítette az egységes gyakorlatot, mivel a Nemzeti Választási Iroda az egységes gyakorlatra a szó szerinti törvénytörvény szöveg betartását írta elő, ellehetetlenítve a formailag hibás ajánlások elfogadását, egyúttal a választói akaratnak megfelelő jelölté válást. A Ve. 126. § b) pontja megkövetelte, hogy az ajánló választópolgár ajánlóíven feltüntetett adatai a központi névjegyzék adataival teljeskörűen megegyezzenek. A jogszabály nyelvtani értelmezése alapján semmilyen eltérés nem megengedett, így érvénytelen az ajánlás, ha az ajánlóíven szereplő adatok és a központi névjegyzék adatai között bármilyen eltérés van. A 2014. évi országgyűlési választásokon először alkalmazott Ve. szabály a választások első lépésénél alkalmazhatatlanná vált, tömeges érvénytelenségi okhoz vezetett, veszélyeztetve a jelöltállítást. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodák jelzése alapján a Nemzeti Választási Bizottság a jelölt bejelentési határidőt követően két nappal a Ve. 51. § (1) bekezdésében írt hatáskörében eljárva kiadta az ajánlások ellenőrzésének egyes kérdéseiről szóló 5/2014. NVB iránymutatást korrigálva a törvényhozói hibát, amelyet az észlelését követően sarkalatos szabály lévén nem volt garantált, hogy az országgyűlés korrigálni tudja. Fontos megjegyezni, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése érdekében a választási szervek számára adhat ki iránymutatást, amely kötelező jogi hatással nem rendelkezik, kizárólag iránymutató jellegű, és ellene jogorvoslatnak nincs helye. Ezzel egy egységes gyakorlatra vonatkozó iránymutatás állt az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodák számára a teljes körű egyezőség törvényi követelményét figyelmen kívül hagyva, de az észszerűség talaján. Az iránymutatás bevezetője fenti ellentmondást megtartja azzal, hogy az ajánlások ellenőrzése során a teljes körű egyezés törvényi követelményének érvényre juttatása mellett a jelöltre, illetve a jelölő szervezetre leadott ajánlásban megnyilvánuló választópolgári akarat tiszteletben tartása érdekében érvényesnek kell elfogadni azokat az ajánlásokat, amelyeket az ajánlási szabályokat betartva gyűjtöttek, a választópolgár az ajánlóíven valamennyi adatát feltüntette és az alapján a választópolgár egyértelműen beazonosítható, de ajánlása adásakor egyes

²¹² Ve. 126. §

adataiban csekély mértékű eltérés tapasztalható az ajánlóíven a központi névjegyzék adataihoz képest. A közérthetőség érdekében a leggyakrabban előforduló eltérésekre példákat is tartalmazott az iránymutatás, hiszen nem volt idő az ajánlási időszakban további értelmezésekre, ezért az érvénytelen ajánlások száma jelentősen csökkent, megteremtve a lehetőséget, hogy sok képviselőjelölt kerülhessen nyilvántartásba-vételére. Példálózva a következő csekély eltéréseket sorolta fel az iránymutatás. Érvényes az ajánlás, ha az ajánló:

- nem tüntette fel a neve mellett a „dr.” megjelölést, de azt a központi névjegyzék a nevénél tartalmazza;
- feltüntette, de a központi névjegyzékben nem szerepel neve részeként az ifjabb, idősebb, özvegy előtag, illetve ezen előtagok rövidítése;
- saját neve esetében a központi névjegyzékben szereplő több utóneve közül csak az egyiket tüntette fel;
- az anyja neve esetében annak a központi névjegyzékben szereplő több utóneve közül csak az egyiket tüntette fel;
- lakcímében a közterület elnevezését nem a magyar helyesírás szabályainak megfelelően tüntette fel (pl. Kossuth utca – Kosút utca), de a közterület elnevezése egyértelműen beazonosítható, vagy a közterület elnevezése megváltozott és a régi elnevezés szerint tüntette fel (pl.: Moszkva tér – Széll Kálmán tér);
- a közterület jellegét nem a központi névjegyzékben szereplő módon adta meg, de a megadott közterület jelleg azonos kategóriába tartozik (pl. út – útja – utca – körút, tér – tere – körtér, köz – köze, sor – ároksor – fasor), vagy a közterület jellegét a központi névjegyzéktől eltérően, rövidítve jelölte meg (pl. utca – u., körút – krt.);

A 2018. évi országgyűlési választásokra a törvényalkotás elmaradása miatt a Nemzeti Választási Bizottság kiegészítette²¹³ 5/2014. számú iránymutatását. Ennek megfelelően érvényes az ajánlás akkor is, ha az ajánló:

- lakcíme településadatát rövidítve tüntette fel, de a település az ellenőrzés során egyértelműen beazonosítható (pl. Budapest-Bp., Debrecen-Db.);
- a központi címregiszterbe bejegyzett címelemek megváltozása miatt költözéssel nem járó lakcímváltozás történt a személyiadat- és lakcímnyilvántartásban és a korábbi lakcímét tüntette fel.

²¹³ 2/2018. NVB iránymutatás, 3/2018. NVB iránymutatás

Az T/714. törvényjavaslat elfogadásával kihirdetésre került az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.mód.), amely 2018. szeptember 1. napján lépett hatályba. A Nemzeti Választási Bizottság által megfogalmazott a Nemzeti Választási Iroda részére biztosított jogalkotásra javaslatlételi²¹⁴ jogkörben a Kormány elé terjesztett javaslatot figyelembe véve képviselők egyéni módosító javaslatként²¹⁵ nyújtottak be az Országgyűlésnek. A jogalkotási folyamat gyakorlatában jól látszik az alapvető jogalkotási rendtől való eltérés. A Nemzeti Választási Bizottság²¹⁶ hét tagját és három póttagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai megbízatásának lejártát megelőző kilencven napon belül választja kilenc évre, melyhez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A választási jogorvoslatban a bírói utat megelőző legfelsőbb jogorvoslati fórumként eljáró testület nem tehet javaslatot a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, nem véleményezheti a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét, ezzel szemben a Nemzeti Választási Iroda, mint a választások technikai lebonyolításáért felelős autonóm államigazgatási szerv számára biztosít ilyen jogkört a Ve. Ennek megfelelően a Nemzeti Választási Bizottság a számára technikai feltételeket biztosító Nemzeti Választási Irodán keresztül élhet csak jogalkotási javaslatlétellel. A következő az alapvető jogalkotás kezdeményezéstől eltérő lépés, hogy a Nemzeti Választási Iroda már nem az Országgyűlés felé nyújtja be javaslatát, hanem a Kormányhoz. Végül pedig nem a Kormány nyújtja be a törvényjavaslatot, hanem egyéni képviselői javaslatként kerül a Tisztelt Ház elé. A Ve.mód. nem orvosolja ezt a problémát, továbbra is a Ve. 2013. évi módosításával²¹⁷ kiegészített jogalkotási javaslatlételi jogkör a Nemzeti Választási Irodánál marad. A Ve.mód. törvényi szintre emelte a Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásaiban megfogalmazottakat, eszerint²¹⁸ nem tekinthető érvénytelenségi oknak, ha az ajánló választópolgár:

- nem tüntette fel a neve mellett a dr. megjelölést, de azt a szavazóköri névjegyzék tartalmazza,

²¹⁴ Ve.76. § (1) l) pont

²¹⁵ Benyújtók: Gulyás Gergely, Dr. Bajkai István, Dr. Zsigmond Barna Pál, Kocsis Máté, Németh Szilárd István

²¹⁶ Ve. 20. § (1) (2) bekezdés

²¹⁷ a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény 4.§ (1) bekezdés

²¹⁸ Ve. mód. 51. §

- feltüntette, de a szavazóköri névjegyzékben nem szerepel a neve részeként az ifjabb, idősebb, özvegy vagy más előtag, illetve ezen előtagok rövidítése,
- a neve esetében a szavazóköri névjegyzékben szereplő több utónév közül csak az egyiket tüntette fel,
- lakcímében a település nevét, a közterület elnevezését vagy jellegét a szavazóköri névjegyzékben szereplő formától eltérően adta meg, de a lakcím az ellenőrzés során egyértelműen beazonosítható,
- lakcímében a lépcsőház, emelet, ajtó megjelölését nem tüntette fel, vagy az eltér a szavazóköri névjegyzékben szereplő adattól.

Ezzel a törvénymódosítással nem változott az az elvárás az aláírásgyűjtő önkéntesekkel szemben, hogy elsősorban a személyazonosító számot a lakcímkártya alapján próbálják beírni csökkentve az érvénytelen ajánlások számát, hiszen a tizenegy karakterből álló számsor elírása eddig sem minősült csekély mértékű eltérésnek, annak ellenére, hogy annak elvétele a leggyakoribb hiba, mivel már csak kivételesen használható a személy azonosítására. Megfontolandó, hogy a születési idő helyessége esetén a többi adat helyessége mellett a négy utolsó szám eltérése esetén csekély mértékű eltérésként kezelni. A személyes tapasztalat, hogy a családoknál gyűjtött aláírásoknál gyakori a házastársaknál a személyazonosító szám első karakterének felcserélése, amely szintén csekély mértékű, ha a többi szám megfelel a névjegyzéknek. A törvényalkotás e körben még hozhat további módosításokat.

3.1.9. A kampány

A jelöltté-válás és a finanszírozáshoz való hozzájutás után kezdődik a választás látványosabb része a kampány, a választókkal való kapcsolat, a szavazatok megszerzése. Itt a független jelöltek esetében különösen megjelenik a bizalom, az ismertség, a szakmai múlt. Ezek vagy a jelölő szervezet támogatása nélkül esélytelen a próbálkozás bármilyen eredmény elérésére. Az országgyűlési egyéni választókerületekben csak az országos listát állító pártok közszolgálati műsorközlők szereplése érzékelhető. Helyi újság(ok), televízió(k), hírportálok többségében magántulajdonban vannak, valamint egy adott tulajdonoshoz kötődő helyi ingyenes hirdetési újságok nem tartoznak a Ve. hatálya alá. Az érintett országgyűlési egyéni választókerületben egy megyei napilap van, ezt a Media Works Hungary Zrt. adja ki, amely a megyei napilapok többségét tulajdonolja. Továbbá két helyi kereskedelmi televízió, jellemzően egy megyei és egy városi önkormányzati finanszírozással, egy helyi rádió és

magántulajdonban két ismert portál, amelyek közül az egyik napi, míg a másik heti rendszerességgel foglalkozik helyi történésekkel. A hagyományos plakátolási lehetőségek az önkormányzat által kihelyezett farost táblákon a közlekedési és kereskedelmi centrumok, a szavazóhelyiségek környékén, valamint a villanyoszlopokra kihelyezett úgynevezett „elefántfüleken” volt lehetséges. Nem változott az a szabály, mely szerint a kampányidőszakban a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek plakátot, azonban a 2018. évi országgyűlési képviselő választásokat követő első választási eljárási szabályokat módosító törvény²¹⁹ rendelkezik arról, hogy a plakáton fel kell tüntetni a kiadó nevét, székhelyét és a kiadásért felelős személy nevét. A Ve. alkalmazásában plakát: a falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma mérettől és hordozóanyagtól függetlenül.²²⁰

3.1.10. Óriásplakát kihelyezés joggyakorlati problémája

A választási óriásplakátok kihelyezésének szabályaiban egységes joggyakorlat szükséges a választási bizottságok számára, mivel a jogalkotói szándékkal szembe helyezkedő döntések 50 napos rendkívül rövid választási kampányban a rövid jogorvoslati határidők ellenére is komolyan befolyásolják a választások eredményét. A jelöltek közötti minimális többséggel születő szavazás esetén egy ilyen döntés megalapozhatja a választás eredménye elleni jogorvoslat eredményes benyújtását. Fentiek alátámasztásaként szolgál a Somogy 01. országgyűlési egyéni választókerületben előfordult jogeset: az egyik jelölt 2018. március 9-én kifogást terjesztett elő az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottsághoz, amelyben sérelmezte, hogy a település területén lévő egyik úton elhelyezett plakátot jogszabálysértő módon ismeretlen személyek 2018. március 6-án eltávolították. Sérelmezte továbbá, hogy „a városban elhelyezett több, összesen 10 db plakát is ugyanerre a sorsra jutott.” Kérte, hogy az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság állapítsa meg a jogszabálysértést tényét és tiltsa el a jogsértőt a további jogszabálysértéstől, valamint helyezze vissza a plakátokat. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság a kifogás alapján megállapította, hogy az ahhoz mellékelt fényképfelvételen szereplő „eltávolított eszköz” a Ve. 144. § (6) bekezdése szerinti önálló hirdető berendezésnek minősül, melyeket közterületen állítottak fel, így arra a közterület-használatról szóló helyi

²¹⁹ Ve. mód. 57.§

²²⁰ Ve.144. § (1) bekezdés

önkormányzati rendeletet²²¹ kell alkalmazni. Az önkormányzati rendelet szerint a közterület rendeltetésétől eltérő célra használni csak közterület bérleti szerződés vagy hozzájárulás, valamint meghatározott közterület bérleti díj fizetése alapján lehet. A választási iroda vezetőjének hivatalos tudomásán alapuló tájékoztatása alapján a kifogás tárgyát képező hirdető berendezés jogszerű elhelyezésével kapcsolatos közterület használatra vonatkozó bérleti szerződés nincs. A tulajdonos a hirdető berendezést kihelyező jelölő szervezetet tájékoztatta a szerződés nélküli kihelyezés jogkövetkezményeiről, majd szerződéskötés hiányában a hirdető berendezéseket eltávolíttatta. Ezekre tekintettel az elsőfokon eljáró választási bizottság megállapította, hogy a kifogásban hivatkozott hirdető berendezés elhelyezése vonatkozásában a helyi rendeletnek megfelelő szerződés nem készült, továbbá a kifogásban írtakhoz képest megállapítható volt a hirdető berendezés eltávolítója, és az eltávolítás indoka is, így rögzítette, hogy a Ve. szerinti jogsértés nem történt, és a kifogást a Ve. 43. §-ára, 144. § (6) bekezdésére és a 218. §-ára hivatkozással elutasította. A kifogást benyújtó képviselőjelölt fellebbezést nyújtott be a másodfokon eljáró Nemzeti Választási Bizottsághoz, amely határozatával²²² az első fokon eljáró választási bizottság határozatát²²³ megváltoztatta és megállapította, hogy a jelölő szervezet kifogásban megjelölt plakátjai eltávolításával a helyi önkormányzat megsértette a Ve. 144. § (3) bekezdését és a jogsértőt a további jogszabálysértéstől eltiltotta. A Nemzeti Választási Bizottság álláspontja szerint a Kúria joggyakorlatával²²⁴ egyezően a Ve. 144. § helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak. A választási szervek az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják. A helyi rendelet a közterületen kampányidőszakban elhelyezett plakátok kihelyezésére, illetve eltávolítására nem biztosíthat jogalapot. A közterületen elhelyezett reklámhordozók és az ahhoz kapcsolódó rendeletről vagy egyéb magánjogi jogviszonyból fakadó jogosultságok (pl. díjfizetés, díjfizetés elmaradása esetén érvényesítendő szankciók) nem a Ve. 144. §-ában foglaltak alapján érvényesíthetők. A tulajdonos vagy üzemeltető ebben az esetben a választási kampány lezárultát követően érvényesítheti jogait, vagy a jogérvényesítő eljárást még a választási kampány megkezdése előtt le kell zárnia.

²²¹ a közterület rendeltetésétől eltérő célú használatának szabályairól szóló 5/2019. (III. 5.) önkormányzati rendelethez

²²² Nemzeti Választási Bizottság 504/2018. számú határozata

²²³ Somogy Megyei 1. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 38/2018. (III. 09.) határozat

²²⁴ Kvk. II.37.307/2014/3. számú végzés

A választási plakát tekintetében a Ve. 144.§ (3) bekezdése azt az általános szabályt rögzíti, hogy a plakát a kampányidőszakban – a (4)-(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető. A jogalkotói szándék megismeréséhez fontos, hogy ez a szabályozás összhangban áll azzal, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre, melynek egyik eszköze a plakátok készítése, elhelyezése²²⁵, a választási kampány a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája²²⁶. A Ve.mód. 57.§-a fenti döntések alapján szigorúbb szabályt alkot, amikor kimondja, hogy plakátot elhelyezni magántulajdonban álló dolgon kizárólag a tulajdonos vagy a bérelő, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő dolgon a vagyonkezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet. Ez a módosítás további jogvitákhoz vezet, mivel a rendkívül rövid ötven napos kampányidőszak alatt az előzetes írásbeli hozzájárulások kiadásának határidejét nem állapítja meg, így a hozzájárulás kiadásával, illetve megtagadásával vissza lehet élni. Egyik jelöltnek, jelölő szervezetnek korábban, a másiknak később ki lehet adni, továbbá a megtagadás indokát, - ha egyáltalán van indoklás - a kampányidőszak alatt értelmetlen lesz vitatni. Egy eset és annak szabályozási környezetének kiemelése, a választási szervek, a bírói gyakorlat, valamint a választási tapasztalatokat követő jogalkotás folyamatának bemutatása jelzi, hogy a választási eljárás alapelvein nyugvó részletesebb szabályozásra van szükség, kialakítva egy olyan eljárásrendet, amely a jelöltek és jelölő szervezetek részére könnyen átlátható, szolgálja az esélyegyenlőséget és ezzel egyidejűleg a jogkövető magatartást. Ellenkező esetben a kampány nem programokról és választási küzdelemről, hanem jogorvoslatokról szól.

3.1.11. A közösségi hálók szerepe a kampányban

Érdemes megemlíteni a hagyományos kampány eszközök mellett a közösségi hálók egyre több felhasználót átfogó rendszerét. Az olcsó és a média piac meghatározottságán átlépő megoldás új lehetőségeket biztosít. Sokan úgy gondolják, hogy az ismerősök, kapcsolatok, megosztások, hozzászólások, tetszésnyilvánítások száma elegendő a sikerhez. Ha valaki folyamatosan egy kommunikációs csapattal képes hosszabb időszakon át a közösségi hálón kapcsolatot tartani, akkor ez igaz, de a kampányidőszakban ehhez több kell. Szükség van a közösségi hálózaton folytatott reklámozásra, amely olcsóbb a hagyományos

²²⁵ Alkotmánybíróság 1/2013.(I.7.) AB határozat

²²⁶ Alkotmánybíróság 39/2002.(IX.25.) és 60/2003.(XI.26.) Ab határozat

eszközöknél látszólag, de felgyorsult világunkban ezeket a hirdetéseket szinte folyamatosan kell küldeni a felhasználóknak, amely már komolyabb anyagi terhet jelent. Nem elég csupán a sok és célzott hirdetés, de megfelelő tartalmak előállítása, profi eszközök, szoftverek és azokat kezelő szakemberek kellenek. A terepkutatás egyik érdekes hozadéka egy ilyen csapattal való együtt dolgozás. Itt egy generációs szakadékot kell közösen átfogni, hiszen a nagy számban résztvevő szavazók az idősebb generációkhoz tartoznak, akik elkezdték tömegesen használni, különböző eszközökön a közösségi hálót, de a gondolkodásuk, ízlésük nem változott, így a tartalom készítőknél ezt a világot kell ismerniük és megértetniük a fejlesztőkkel és technikai munkatársakkal. Önmagában az utasítás, hogy ezt írd le, ez jelenjen meg nem működik. Meg kell magyarázni a készítőknél, miért ez a tartalom. A tartalom készítőinek is nyitottnak kell lenniük, mert különben sok új technológiai megoldás elzártan marad előttük, hiszen a fejlesztők nem értik mit akarnak elérni és miért, így nem fognak vitatkozni. Egy jó kampányban a tartalomkészítő és a fejlesztő együtt dolgozik, a fejlesztő a szem és a kéz, de az agy nem a tartalomkészítő csak, abban a munkában részt vesz, azt folyamatosan inspirálja a fejlesztő. Ez a kettős szerep évek alatt meg fog szűnni és a fejlesztők fogják uralni a pályát, amikor megtanulják a tartalomkészítő gondolkodását és a késztermékről, hirdetésről érkező visszajelzések igazolják számukra az eredményes kampányt. A kampány egyik legnagyobb haszna a tudásmegosztás, amely különböző szakterületek, és ebből eredeztetően különböző generációk között zajlik. A közösségi háló egy megoldás, egy felület az üzenetek közvetítésére. Ahogy az írott vagy az elektronikus média is tartalmaz valótlan vagy hamis színben megjelentetett információkat, igaz ez a közösségi hálóra is. Szomorú, de itt a tartalomkészítők idősebb generációja hozza át „fertőzi” meg ezt a felületet is. A médiában bértollnokok, fizetett vélemény befolyásolók itt is megjelentek, sőt sokkal olcsóbbak, mert sokan ingyen, valamilyen vélt megfelelni vágyásból, belső félelemből terjesztenek, és osztanak meg álhíreket, propagandát családjukkal, barátaikkal, ismerőseikkel, kirekesztve magukat a saját közösségükből. Az „ismerősök” csoportból történő törléssel lehet egyértelműen üzeni azoknak, akik hamis vagy propaganda üzeneteket osztanak meg. Biztosan lesznek újabb ismerőseik idővel, de észlelni fogják, hogy a saját közegük kiközösíti őket. Ennek a jelenségnek generáló hatása van, mivel a műveletlenebb felhasználók továbbítják, sőt kiegészítik még indulatosabb és sokszor kulturálatlanabb stílusban, amelyet sokan összekevernek a közérthetőséggel. Tény azonban, hogy rövidtávon a vulgáris tartalmak gyorsabban célt érnek, de hosszabb távon ezeket a többi felhasználó kerüli, rossz fényt vet rájuk, működik a morál. Ilyenkor újabb és újabb profilokon jelenik meg a nem kívánt felhasználó, akár más neveket használva. Miért lényeges ez? A rövid ötven napos

kampányidőszak miatt. Minden felületre igaz, hogy nem a jogsértés a lényeg, hanem hogy rövid idő alatt a másik jelölt vagy jelölő szervezet, hogyan zárható el a választóktól. Erre szolgált a plakátozással kapcsolatos jogeset, valamint az ahhoz kapcsolódó jogalkotás újabb jogviták megnyitását jelző bemutatása.

3.1.12. A választásokra költött források átláthatósága

A közvetlen kampányról is érdemes szólni, mivel a szórólapok kihordása során a jelöltek, jelölő szervezetek az egyik leghatékonyabb kampányt tudják kifejteni. A független jelölteknek különösen fontos, hiszen minimális finanszírozásuk a jelölő szervezetekéhez képest, bármit is deklarálnak a választási alapelvek. A mai napig nem átláthatók a választásokra költött források. Itt nem csak a választási kampány időszaka alatt a jelölő szervezetek által igazoltan elköltött pénzekről van szó, hanem ezen időszak előtti úgynevezett megalapozó kampányokról is, ami a választási üzenetekhez kapcsolódik. Gyakran előfordul: amikor egy civil szervezet, egy állami vagy önkormányzati szerv és/vagy azok gazdasági társaságai folytatnak kampánytevékenységet. Az átlátható kampányhoz szükség lenne egy független intézmény, amely elvégzi ezt a munkát. Lehetne akár nemzetközi szervezet is, amely meghatározott szabályok szerint jár el, és kimondottan a finanszírozást követi. Minden megjelenésnek egy azonosítószámot kellene tartalmaznia, amit a jelöltek, jelölő szervezetek bejelentenek a finanszírozást ellenőrző szervnek. Ha ez a szám nem szerepel a megjelenésen az illegális és meghatározott következményt vonna maga után. Ezeknek a következményeknek kifinomultaknak kellene lenniük, amelyeknek célja az esélyegyenlőség biztosítása, az átláthatóság és a tiltott kampányfinanszírozás kizárása. Elsősorban mindenki a pénzbírságra gondol, de ha valakinek túl sok pénze van, akkor számára ez nem szankció. Amennyiben az a következménye, hogy azonos felületen, időben és időtartamban az ellenfelei megjelenését kell finanszíroznia, akkor az már komolyabb visszatartó erőt jelent. Az ismételt a választás tisztaságát befolyásoló egyensúlytalan helyzeti előny pedig jelenthetné a jelöltség megvonását. Társasjáték szabály alapján: „egy körből kimarad”. Ez az okfejtés azt szolgálja, hogy a Ve. szankció rendszerét szélesíteni és modernizálni kellene ahhoz, hogy alapelvei valóban érvényesüljenek és ne csupán deklaráció szintjén jelenjenek meg.

3.1.13. A választás napján elkövetett jogsértések

3.1.13.1. A választók szervezett szállítása

A választás napján a kampány csúcsra jár, nő a tét, közel a győzelem érzése, már nincs idő jogorvoslatra, ezért ebben az időszakban követik el a legtöbb választási eljárási szabálysértést. A Nemzeti Választási Bizottság 3/2014 iránymutatása, jól érzékelteti ezt, a szavazás napján történő autóbuszos személyszállítás egyes kérdéseiről szól. Az Országgyűlés a 2013. december 2-i ülésnapján fogadta el az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvényt, amelynek 9. §-a kiegészítette az Ve. új szabályozását a következő 143/A. §-szal, mely szerint a választópolgár a mozgóurna igényléséhez és a szavazóhelyiséghez való eljutásához más személy segítségét jogosult igénybe venni. Azonban Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján mozgóurna igénylésére és a szavazóhelyiséghez történő szállításra nyilvános felhívás nem tehető közzé, szavazóhelyiséghez történő szállításra autóbuszos személyszállítás nem végezhető. A Nemzeti Választási Bizottság 3/2014 iránymutatása kitér az autóbuszos szállítás fogalmának meghatározására, amelyben a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet I. számú függelék II. e) alpontját jelöli meg, e szerint az autóbusz olyan személyszállítás céljára készült, elektromos felsővezetékhez nem kötött gépkocsi, amelyben – a vezető ülését is beleértve – kilencnél több állandó ülőhely van. E szabályozás csak létszám korlátot jelent az egy alkalommal, egy gépjárműben történő utaztatásra, azonban nem ad megoldást a szervezett, okkal feltételezhetően valamilyen nyilvántartás alapján történő szállításra. Különösen aggályos kisebb településeken ez a túrt magatartás,²²⁷ amely nyilvánvalóan ellentétes a választási eljárás alapelveivel.²²⁸ E tárgykörben a Pécsi Ítéltábla által hozott döntés,²²⁹ a 2014. október 12-én tartott helyi önkormányzati választáson jól érzékelteti a szabályozás elégtelenségéből eredő problémát.

A Ve.mód.²³⁰ pontosabb szövegezést alkalmaz, amikor meghatározza a szavazóhelyiséghez történő szállításra való nyilvános felhívás közzétételének minősül az olyan felhívás, nyilvános közlés vagy plakát, amely szavazóhelyiséghez történő szállítás megszervezésére hív fel, szavazóhelyiséghez történő szállítást elősegítő eszközt népszerűsít, vagy annak használatára hív fel. Továbbá a szavazóhelyiséghez történő szállításra való felhívásnak minősül a szavazóhelyiséghez való szállítás megszervezése, illetve a szavazóhelyiséghez való szállítás szervezésére szolgáló számítógépes alkalmazás előállítása, közzététele. Ez a kiegészítés nem a buszos szállítás tilalmára, hanem valamennyi járműre

²²⁷ <http://www.nvi.hu/hu/nvb/allasfoglalasok/2014/2014-102.html>

²²⁸ Ve.2.§ (1) bekezdés a), b), e), pontban foglalt alapelvek

²²⁹ Pécsi Ítéltábla Pk.III.20.021/2014/2. szám

²³⁰ Ve. mód. 56.§

vonatkozik. A törvényalkotó célja ezzel a módosítással, hogy a szavazóhelyiséghez történő szállításra való felhívás vagy annak megszervezésének tilalma ne legyen megkerülhető.

3.1.13.2. A választók mozgósítása

A szavazás napján történő mozgósítás egy jól szervezett több elemű cselekménysor a támogatói lista alapján. A szavazatszámláló bizottság delegált tagjai folyamatosan tájékoztatják telefonon a mozgósítókat arról, hogy ki nem adta le még a voksát, azok pedig a címlista alapján megkeresik, és már viszik is szavazni. Aki pedig mozgásában korlátozott vagy idős annak mozgóurnát kérnek, mint a család barátja. Ezt a ma már teljesen bejáratott folyamatot - a választási eljárás szabályai mentén - nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható módon teszik. A szavazatszámláló bizottság delegált tagja nem a szavazóhelyiségből telefonál, hanem kimegy rágyújtani vagy a mosdóba és mobil telefonról értesíti a szállítókat. A szállítók is több kocsival dolgoznak, és egy sarokkal távolabb teszik ki a választókat. Persze nincs rá garancia, hogy a szavazófülke magányában rájuk is voksol a választó. Arra ott van a láncszavazás, más néven stafétaszavazás.

3.1.14. A 2018. évi országgyűlési választás sajátosságairól

Az első olyan országgyűlési választás, amikor a választási programok nem, hogy nem ütköztek, de a választók számára nem is voltak érzékelhetők. A választási plakátokon a jelöltek arcképe, illetve minél nagyobb formátumban a jelölő szervezet neve vagy logója esetleg színe jelent meg. Ezért a közös plakátozási helyeken megjelenni 18-dikként nem biztos, hogy hatékony megoldás. A független jelöltnek fontos, hogy mindenkit megszólítson, ezért nem lehet sem kormánypárti, sem ellenzéki, hiszen mindegyik oldalról kell szavazókat megnyernie. Számára egy út van: az általános értékek képviselője. Érdekes, hogy a terepkutatás céljaként egy speciális, és az eredmény alapján hiteles választási tájékoztató kampány a közélet iránt érdeklődő, döntésüket mérlegelők között igen népszerű lett. A kétharmados mandátum birtoklása, mint általános veszélyforrás, és az egyensúly hiányának következményei, az instabilitás hosszútávú lehetősége egy független jelölt támogatására készítette a meglévő képviselőt leváltani akaró választókat. Ezek a választók tudták, és ezt minden alkalommal el is kellett újra mondani, hogy csak akkor eredményez mandátumot a szavazatuk, ha a nagyobb támogatású jelölő szervezetek vezetői felhagynak a szavazatok megosztásával és a többségi elvű szavazással a meglévő képviselő pozíciójában tartásával. A megosztás helyett engedik a közvéleménykutatási adatok alapján jelöltjeik visszalépését.

A visszalépések vagy helyesebben visszaléptetések atmoszféráját csak jelöltként lehet meg tapasztalni. Betekinteni ezeknek - a soha nem nyilvános - tárgyalásoknak a világába a kutatói kíváncsiság legizgalmasabb része volt. Ezek publikálása természetesen csak általánosságban történhet, nevek és helyszínek nélkül. Már a kapcsolatfelvétel a riválisokkal is sajátos. Sejthető, hogy nem lehet csak úgy bekopogtatni egy pártiroda ajtaján és azt mondani: „Az elnök urat keresem azért, hogy tessék visszaléptetni a jelöltjüket a javamra, mert én nagyobb eséllyel nyerhetek.” A választók nem is sejtik, hogy nem ott kell kopogtatni, ahol a visszaléptetést el akarjuk érni, hanem a másik oldalon. Az ellenfelek nagyon jól ismerik egymást, és itt nem két oldalról van szó, hanem többről. Amikor megtaláltuk azt a személyt, akiben megbízhatunk, - itt nem baráti bizalomról, hanem kölcsönös érdekről van szó - akkor kapunk egy nevet az ellenkező oldaltól, aki majd eljuttat a döntéshozóhoz. Ez nem az adott párt vezetője, hanem annak döntéseit befolyásolni képes személy, aki közvetít. Több tárgyalás, alkuk megjelenítése történik jó esetben, vagy teljes az elutasítás. Még ebben az esetben sincs veszve semmi, mert akkor a helyi jelölthöz vagy jelöltekhez kell utat találni, akik külön-külön ugyan esélytelenek, de szavazóik összeadódásával már komoly erőt képviselnek. Mi alapozza meg elsősorban a tárgyalást a támogatottságot illetően? Az előző választások eredményei és tapasztalatai, amelyek objektív számok és tények. A közvélemény-kutatások csak ehhez képest mutathatnak többé-kevésbé pontos elmozdulásokat. A 2014. évi választások azt jelezték és vetítették előre, hogy a két ellentétes oldal - jobb és bal - több szavazatot kapott, mint a regnáló képviselő, de a többségi elv alapján ő jutott mandátumhoz, annak ellenére, hogy az egyfordulós szavazáson a többség elutasította.

Több egyeztetési forduló és közvélemény-kutatások eredményei alapján a legnagyobb ellenzéki támogatással bíró jelölt már belátta, hogy mandátumot nem fog nyerni, pártja országos listáján sem kapott befutó helyet, sőt jelzés értékűen esélytelen helyezést kapott. Mégis a saját politikai karrierjét a pártelnöke döntésétől tartotta függőnek, bízott a lehetetlenben és a könnyebb utat választotta. Egy karizmatikus politikus ilyen szituációkra vár, amikor bátorsággal, nagy lendülettel kerülhet előbbre. A kihívói oldalon második legnagyobb eséllyel rendelkező párt jelöltje esélytelenül az egyéni mandátumra, de viszonylag jó helyen az országos listán, arra játszott, hogy minimális szavazatok összeadódásával listán mandátumot nyerhet. Így saját egyéni érdekével ellentétes lett volna a visszalépése. Hazardírozott és listás mandátumot nyert minimális egyéni szavazat szerzése mellett. Őt nem lehetett megnyerni a visszalépésre, ezért a legnagyobb esélyes bátor visszalépése esetén, az összefogás kerékkötőjeként lehetett volna szavazóit megnyerni. Látható, hogy a több mint harminc jelölt - ami jellemző volt az országgyűlési egyéni választókerületek többségére -

nem befolyásolja érdemben a választást, csak nagyon szoros két jelölt közötti küzdelem esetén van minimális szerepük. A kutatásként indult jelöltség a visszaléptetések esetén mandátumot eredményez a független jelölt javára, hiszen nemcsak a megosztott ellenzéki, de a kormánypárti szavazók közül is szerez szavazatokat. A hiteles tájékoztatás viszont megvalósult a választók felé, mely szerint visszaléptetés hiányában a két oldal (bal és jobb) több szavazatot kap, mint a kormánypárt, viszont mégis az kap mandátumot. Ugyanúgy, mint a 2014. évi választáson. A Baranya Megyei 01. számú országgyűlési egyéni választókerületben sikerült egyedül az országban független jelöltnek mandátumhoz jutnia. Az egyéni választókerületeken alapuló választási rendszerben felértékelődik a jelöltek személye. Pécsen egy polgári, konzervatív oldalhoz tartozó - a Központi Statisztikai Hivatal egykori elnöke - egyetemi tanár ugyan független jelöltként indult, azonban a baloldal ebben a körzetben nem indított jelöltet, sőt a független jelölt plakátjain a baloldali pártok emblémája is szerepelt. Így a kiábrándult kormánypárti szavazatokat maga mögé tudta sorakoztatni egyesítve a baloldali szavazatokkal. A mandátum megszerzése szoros eredményként született, mert az ellenzéki jobb oldali párt, - amely akkor az országgyűlés második legnagyobb pártja volt - nem volt hajlandó részt venni az ellenzéki együttműködésben. Mivel minden választókerületben indított jelöltet, nagyban hozzájárult a kormánypárt ismételt kétharmados győzelméhez. Ennek következménye az lett, hogy a következő 2019. évi Európai Parlamenti képviselők választásán 220.184 szavazatot szerzett, amely a szavazatok 6.34 %-a²³¹, szemben az egy évvel korábban tartott országgyűlési választáson elért 19.06 %-os támogatottsággal, amely 1.092.806 szavazatot jelentett. Az ellenzéki pártok vezetői számára a harmadik választási kudarc, a győztes kétharmados többsége mellett már a teljes megsemmisülést vetítette előre, amely a legnagyobb kényszerítő erő lett. Így a pécsi választási szisztéma, amelyet Kaposváron is megkíséreltem megvalósítani az egyedüli lehetséges receptté vált.

Az empirikus kutatás kézzelfogható eredménye számomra, mint független jelöltnek, - aki a közszolgálat miatt csupán a jelöltség megszerzése után foglalkozhatott korlátozott mértékben a választási kampánnyal - 999 szavazat, amely az összes szavazatok 2.24%-a. Ennek az eredménynek az értékelése sokat mond el, mivel két országos listát állító ismert párt jelöltje, ennél rosszabb eredményt ért el. A kutatásként vállalt jelöltség eredeti célja megvalósult. Segítségével az irányokat, a szabályozásból adódó determinációkat, és veszélyeket kívántam bemutatni. E tapasztalat hozzájárult a 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választás alapvető stratégiájához, mely szerint az ellenzéki

²³¹ <https://www.valasztas.hu/ep2019>

oldalon lévő jobb és baloldali szembenállás taktikai megfontolásból, a közös érdek mentén a közös jelöltindítás mellett döntött.

A 2018. évi országgyűlési választás tapasztalatai alapján érdemes feltenni a kérdést, hogy az országgyűlési képviselő választásokon van-e értelme a független jelöltségnek, vagy csak egy deklarált jog? A válasz kettős: egyrészt az eredmények tekintetében csak egy deklarált jog, másrészt eredményessége visszaléptetés esetén borítékolható. A törvényhozók szintén megszerezték az ismertetett tapasztalatokat a választási eljárásban, azonban a kétharmados többség arra nyújtott lehetőséget, hogy a saját későbbi győzelmük érdekében javasoljanak csak módosításokat a szabályokon. Nem várható el, hogy az esélyegyenlőséget biztosító szabályokat alkossanak. A választási rendszer instabilitását pont ezt jelzi. Ha egy másik politikai erő nyer, nagy valószínűséggel kétharmadot szerez, és az a többség is csak a saját érdekeit szolgáló módosítást fogad el. Ha nincs kétharmada az új többségnek, maradnak a jelenlegi szabályok, amelyek már az ő pozícióját stabilizálja a következő többségi erő megjelenéséig. E folyamat üzenete egyszerű, a két párti angolszász modell jön létre, amely a magyar történeti hagyományoktól idegen és az angolszász független intézmények megléte nélkül komoly társadalmi változásokhoz vezethet, különösen válság - elsősorban gazdasági, vagy veszélyhelyzet kihirdetését²³² eredményező világjárvány válság - idején. Ennek felismerése a törvényhozók felelőssége.

3.1.15. A 2018. évi országgyűlési választások tapasztalatai alapján szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója

A választások gyakorlati tapasztalatai több jogalkotási kérdést is felvetettek, amelyre a törvényhozás gyorsan reagált. A Ve.mód. átfogó jelleggel több jogszabályt is módosított összegyűjtve és értékelve a Nemzeti Választási Bizottság jogorvoslati tapasztalatait összegző Nemzeti Választási Iroda elnöke által előterjesztett módosító javaslatokat. Ezek közül kiemelendő a kampányfinanszírozás szabályozásának életszerűvé tétele, valamint az állami forrásokkal való visszaélések kockázatának csökkentése. A Kftv. rendelkezéseinek módosítása körében a kampánytámogatás terhére kiadás kifizetése a kampányidőszak alatt, kincstári kártyával vagy átutalással valósulhat meg. A törvénymódosítás rendezi, hogy a választás befejezéséig kampánytevékenységre jogszerűen felhasználható támogatásból dologi kiadások ellenértékének kiegyenlítésére az elszámoló rendszer választást követő munkanapon való újbóli megnyílását követően, ésszerű időben sor kerülhessen, biztosítva a jelöltek

²³² veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet

választás hétvégéjén felmerült kampánykiadásainak elszámolását. A törvénymódosítás emellett – a kampányfinanszírozás jóhiszemű és tisztességes felhasználását és elszámolását elősegítendő – előírja, hogy a pártlista részére járó állami kampánytámogatás visszafizetéséért az adott pártlistán szereplő valamennyi jelölt, illetve jelölő szervezet által állított valamennyi egyéni jelölt egyetemlegesen felel. A törvény ennek a szabálynak figyelembevételével előírja azt is, hogy a jelölt, illetve a jelölő szervezet, amely az előző országgyűlési választások során folyósított állami kampánytámogatással nem számolt el a törvény szerint, az nem tarthat igényt „újabb” kampánytámogatásra sem. Véleményem szerint további szigorítás lehet, hogy addig nem indulhat jelöltként, amíg nem számolt el az állami forrással, megakadályozva, hogy ilyen személy közpénzről dönthessen, esetleges mandátumszerzését követően.

Továbbra is nyitott kérdés marad, hogy miért eltérő a jelölő szervezetek meghatározása az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon? A 2010 utáni választási rendszer a 106 egyéni körzetre épül, nincs területi lista, ezért van létjogosultságuk a civilszervezeteknek, így nem kellene őket független vagy párt által jelöltek támogatására kárhoztatni. Az egyes egyéni körzetek meghatározó civil szervezeteinek megmérettetésének a választásokon nincs indokolható akadálya.

A képviselőjelöltek minőségi kiválasztása történhet az ajánlás megszüntetése mellett, a hatósági erkölcsi bizonyítvány feddhetetlenséget igazoló követelmény támasztásával, az öröklésben érintett családtagokra is kiterjedő nyilvános vagyonnyilatkozattal, állammal és önkormányzattal szembeni öt évre visszanyúló, folyamatos köztartozásmentes nyilvántartásban való szerepléssel, és szigorú gazdasági összeférhetlenségi szabályok az öröklésben érintett családtagokra való kiterjesztésével. Ehhez kapcsolható a választási szervek által valamennyi választásra jogosult számára közhiteles nyilvántartások alapján valamennyi jelöltre egységes tájékoztató kiadása, amely a választók számára lehetőséget nyújtana a jelöltek alkalmasságának összehasonlítására. Elősegíthető ezzel a módszerrel, hogy a magasabb végzettségű és tapasztalattal rendelkező jelöltek jussanak mandátumhoz. Az ajánlás rendszerének eltörlése a választópolgárok adatvédelme mellett, és fenti szigorú követelményeknek való megfeleléssel minőségi változást jelentene a politikusok személyében. Kizárva ezzel, hogy bűncselekményeket elkövető személyek üljenek választott testületekben.

A többletkompenzáció megszüntetése, megvalósítva a tényleges kompenzációt. Azzal, hogy töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb

szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám,²³³ valószínűbb a kétharmados győzelem, amely a sarkalatosság garanciáját kiüresíti. Az Alkotmánybíróság a Kúria végzése²³⁴ elleni alkotmányjogi panasz²³⁵ elutasítása kapcsán utalt arra, hogy az új választási rendszer, az alkalmazása során szerzett tapasztalatok alapján módosítható, vagy részleteiben megváltoztatható. A taláros testület ezen megjegyzése jelezte, - az mellett, hogy kijelentette, miszerint a törvényhozás felelőssége a szabályozás megalkotása - finom értékítéletét az alapjaiban megváltoztatott választási rendszer veszélyeiről.

A listaállítási szabályokat egységesen szükséges szabályozni az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán. Az országgyűlési választáson a listaállítás jogvesztő hatályú lejártát követően, ha valamely jelölő szervezet nem teljesíti listaállításhoz előírt feltételeket a kiesések, így elsősorban visszaléptetések esetén, akkor az adott jelölt szervezet listája törlésre kerül. Az önkormányzati választásoknál nem változott a korábbi szabályozás, a jelölt kiesése a lista leadás jogvesztő határidejét követően nem befolyásolja a listaállítás jogát. Ez egy fontos garanciális szabály. Ezzel ellentétes szabályozás, a választások befolyásolására alkalmas, terepet nyújt annak, hogy megfélemlítéssel, megvásárlással, előny biztosításával jelölteket visszalépésre bírjanak. Az országgyűlési választáson a listaállítás jogvesztő hatályú lejártát követően a jelölt kiesése nem törölheti a listát, ahogy ezt a korábbi egységes szabályozás helyesen rögzítette.

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben történő szavazási lehetőségét ki kell terjeszteni a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár számára is. A magyar munkavállalók jelentős, több százezres létszámban dolgoznak, tanulnak elsősorban Európában, de a világ bármely országában. Számukra is biztosítani kell a választójog gyakorlását, amelyet a nagy távolságra lévő külképviseletek aránytalanul megnehezítenek és költségessé tesznek. Felmerül, hogy a nagyobb részvételi arány alapján, létrejövő erős legitimáció érdekében általánosan minden választópolgár számára biztosítható ez a szavazási forma, amely lehetővé teszi, hogy ne csak egy napon lehessen szavazni, hanem határidőig kelljen feladni a szavazatot. A levélszavazás újra-szabályozásával a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok szavazataival való tömeges visszaélés lehetőségét is ki kell zárni.

²³³ Ogyvtv. 15.§ (1)

²³⁴ Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzés

²³⁵ 3141/2014.(V.9) AB határozat

Az ukrán határmenti választási visszaélések megszüntetése érdekében, az életvitelszerű magyarországi tartózkodás igazolását követően kerülhetnének csak fel a névjegyzékre. Az új jogszabályi rendelkezés megalkotásának nehézsége a lakcímbejelentés nem kellő szabályozása. Lehet a jegyzőnek, - aki a helyi választási iroda vezetője - további hatáskört adni, a nem Magyarországon született névjegyzéken szereplő személyek helyben lakásának ellenőrzését. Bárki kezdeményezése esetén a jegyző eljárása kötelező lenne. Az ellenőrzés alapján a helyi választási iroda vezetője kezdeményezhetné a lakcímnnyilvántartásból, - ezzel a névjegyzékből - való törlést. A döntés ellen a területi választási iroda vezetőjéhez lehetne fellebbezni. A másodfokú döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékhez lehetne fordulni. Természetesen a jogorvoslati határidők figyelembevételével, a szavazás napja előtti névjegyzék lezárásáig kell megszületni a jogerős döntésnek. A jogorvoslati határidőkből a Magyarországon életvitelszerűen nem élő személy eleve kiesik. Ezek a határidők jogvesztőek lennének, nem lehetne igazolással élni. Az ellenőrzés a szomszédok meghallgatásán túl, magyarországi jövedelem utalás, adó és járulék-fizetés igazolására is kiterjedhet.

A települési lakcímmel rendelkezők passzív választójoga mellett, biztosítani kell számukra az aktív választójogot is. Ez adott szavazóköri névjegyzékbe bejelentkezési eljárással rendezhető. Ebben az esetben is a helyi választási iroda vezetője járna el. Itt a választópolgárnak kell igazolnia, akár tanúval a helyben lakást. A többes szavazás esetükben kizárt, hiszen a névjegyzékben csak egyszer szerepelhet. Ezzel a megoldással az indokolatlan alapvető választójoguk teljessé válik, nemcsak választhatók, hanem választók is lehetnek. A helyi választási iroda vezetője kontrollálni tudja, hogy egy-egy szavazókörbe aránytalan számú bejelentkezés ne történjen. A döntése ellen a területi választási iroda vezetőjéhez lehetne fellebbezni. A másodfokú döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékhez lehetne fordulni.

A jelölteknek nyújtott állami finanszírozás átalakításával személyi juttatásra is fordítható legyen az összeg. A támogatás felhasználása során kifizetett adó-, és járulék összegét ne kelljen visszafizetni, az az államnál már megvan. A jelölti visszafizetés részletekben történjen, és aki nem tesz eleget a visszafizetési kötelezettségének, teljesítésig ne részesülhessen jelölti állami támogatásban. A jelölő szervezetnek sem engedhetné át a rájutó állami támogatást, ezzel kizárva a további visszaélést. A jelöltnek járó állami támogatás mértéke keretösszeg lenne, egyben rögzíteni szükséges, hogy egy jelölt mennyit költhet

kampányára. Ezzel finanszírozási szempontból azonos eséllyel indulhatnának a jelöltek, a felhasználásban lehetnek kreatívak.

A kampányra fordítható összegek ellenőrzésének rendszerét szükséges átalakítani. Valamennyi kampányelem bejelentési kötelezettséggel járna: összecsúszva, darabszámra részletezve, amely nyilvánosságát a választás hivatalos honlapján közzé kellene tenni, hogy bárki bejelentéssel élhessen, ha eltérést tapasztal. Elsősorban a versenytársak egymást is ellenőriznék. A bejelentés is elektronikusan történne, amely fotó, vagy videó csatolása nélkül nem lenne feltölthető. A felhasznált, de be nem jelentett becsült összegek képeznék a pénzbüntetés alapját, továbbá a kampány során felhasznált összegeket a szavazás napja előtt közzé kellene tenni választókerületenként, és jelölő szervezetek országos összesítéseként. A jelöltek, jelölő szervezetek kampány során történő folyamatos ellenőrzése a kampányfinanszírozás átláthatóságát erősítené. Feltűnő aránytalanság a választás eredményének megállapítása elleni jogorvoslatnál, akár a szavazás eredményének megsemmisítését és annak megismétlését vonhatná maga után.

A kampányfelületek, média-megjelenés jelöltek között egyenlően felosztása, a jelöltállítás lezárását követően szintén az átláthatóságot erősítené. Ennek feltétele a kampányidőszak meghosszabbítása, valamint azt megelőző kampány törvényi tiltása. Nonszensz, hogy kifogással eredményesen nem lehet élni kampányidőszak előtt, mert a kampánysértés ténye csak a kampányidőszakban értelmezhető. A kampányidőszak előtti kampány törvényi tiltása megalapozná a kifogást, és annak elutasítása esetén az eredményes jogorvoslatot. Ebben az esetben is a választási bizottságok, valamint felülvizsgálat során a bíróság az általános szabályok szerint járhatna el. A kormány és az önkormányzatok úgynevezett tájékoztató közpénzből finanszírozott kiadványai, imázsfilmjei, - amennyiben jelöltet is népszerűsítene - megvalósítanak jogilag is a kampánysértés tényét.

A közzsférában dolgozó (bírák, igazságügyi alkalmazottak, ügyészek, kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak, rendvédelmi, honvédségi dolgozók, továbbá minden szigorú összeférhetetlenségi szabályokkal járó munkakörök dolgozói részesüljenek javadalmazásban a jelöltség ideje alatt, ne fizetés nélküli, hanem fizetett szabadságnak minősüljön ez az időszak. Elképzelhető egy átlag jövedelem erre az időszakra. Ebben az esetben a mandátumát töltő képviselő, aki ismét jelölteti magát szintén csak erre az összegre lenne jogosult az esélyegyenlőség jegyében. Egyben ösztönözve a magasabb minőségű jelöltek részvételét a választásokon.

A Ve. szankció rendszerét szélesíteni és modernizálni szükséges ahhoz, hogy alapelvei valóban érvényesüljenek és ne csupán deklaráció szintjén jelenjenek meg. Az átlátható

kampányhoz független intézmény – ez nem lehet az országgyűlés által választott vezető által irányított szervezet - ellenőrzése szükséges, amelyik a kampányfinanszírozást követi. Minden választási kampányt szolgáló – nem csupán a kampányidőszak alatt - megjelenésnek egy azonosítószámot kellene tartalmaznia, amit a jelöltek, jelölő szervezetek bejelentenek a finanszírozást ellenőrző szervnek. Ha ez az azonosító nem szerepel a megjelenésen az illegális, és meghatározott következményt vonna maga után. Ezeknek a szankcióknak széles skálán kell mozogniuk, amelyeknek célja az esélyegyenlőség biztosítása, az átláthatóság és a tiltott kampányfinanszírozás kizárása. Elsősorban pénzbírság, de ez nem mindenki számára megfelelő szankció. Visszatartó jellegű szankció, ha azonos felületen, időben és időtartamban az ellenfelei megjelenését kell finanszíroznia a jogsértőnek. Az ismételt a választás tisztaságát befolyásoló egyensúlytalan helyzeti előny pedig jelenthetné a jelöltség törlését. Súlyosabb, bűncselekményt megvalósító tett esetén a közügyektől eltiltás kötelező kiszabása esetén a következő választásokban sem lehetne jelölt az elkövető.

Választási plakátot elhelyezni magántulajdonban álló objektumon kizárólag a tulajdonos vagy a bérelő, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő felületen a vagyonkezelői jog gyakorlójának előzetes, írásbeli hozzájárulásával lehet. A rövid, ötven napos kampányidőszak miatt az előzetes írásbeli hozzájárulások kiadásának határidejét szükséges jogszabályban megállapítani, hogy a hozzájárulás kiadásával, illetve megtagadásával ne lehessen visszaélni. Az esetleges megtagadás indokát minden esetben közölni kell, hogy ne legyen parttalan a hozzájárulás megadása, és hatékonyan tudjon jogorvoslással élni a kérelmező.

Az ajánló személyi adatainak egyezőségi szabálya a névjegyzék adataival további a törvénymódosítást igényel a személyazonosító szám elírása esetén, így az ajánló neve jelölésének tévesztésekor, illetve a ma már ritkán használt négy utolsó számjegy eltérésekor. Ezen csekély mértékű eltérések, viszont a születési idő eltérése már nem indokolható, mivel azt a legtöbb személy azonosításnál kérik, így a polgárok zöme fejből tudja. A családoknál gyűjtött aláírásoknál gyakori hiba a házastársak esetén a személyazonosító szám első karakterének felcserélése.

A választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására tehessen javaslatot a Nemzeti Választási Bizottság, valamint legyen véleményezési jogköre a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetének tárgyalásakor. Jelenleg a Nemzeti Választási Iroda elnökén keresztül teheti meg véleményét, aki rendelkezik ilyen hatáskörrel.

A polgármesterrel és a helyi önkormányzati képviselővel szükséges kiegészíteni a Bjt. szabályozását, annak érdekében, hogy a mandátum szerzés előtt bíróként dolgozó, a többi

választott képviselővel - az országgyűlési, az Európai Parlamenti képviselő - azonosan pályáztatás nélkül, határozatlan idejű kinevezését kérhesse a köztársasági elnöktől, hasonlóan az Ütv. szabályozásához. A mandátum idejét pedig kötelezően figyelembe kelljen venni a bírói jogviszony számításánál, valamint a jubileumi jutalomra jogosító időnél is hasonlóan az Ütv. és a Kttv. szabályozásához.

A szigorú összeférhetetlenségi szabályokkal bíró hivatásrendek esetén a jelentős hátrányt jelentő jelöltekénti indulás szabályait szükséges újra szabályozni, felszámolva az aránytalan tehervállalást a többi foglalkoztatási jogviszonyhoz képest. A fizetés nélküli szabadság igénybevétele mellett meghatározott átlagkeresetet kell biztosítani számukra, mivel pénzkereseti lehetőségük jelentős korlátozása - szigorú összeférhetetlenségi szabályok miatt - az alapvető joggyakorlástól való távoltartásukat eredményezi. A jelenlegi szabályozás aránytalan, és indokolatlan korlátozást jelent az alapjog gyakorlása, illetve attól való tartózkodásuk során.

Negyedik rész

4.1. A helyi önkormányzati képviselők és polgármester választás sajátosságai

4.1.1. A választási szabályok egyoldalú megváltoztatásának célja

A helyi önkormányzati választások szabályainak jelentősége az 1994. évi országgyűlési választásokon kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok által gyökeresen átírt szabályok elfogadásának okaiban rejlik. A rendszerváltás után a gazdasági és társadalmi folyamatoktól való félelem az állampárti utódpart nagyarányú győzelmét eredményezte. A kormánypártok kihasználva a kétharmados többségüket átalakították a választási szabályokat, a saját hatalmi pozíciójának megerősítése érdekében a helyhatóságokban. Ez a módosítás előre vetítette, hogy hasonló helyzetben minden párt ennek megfelelően fog eljárni. Az ellenkező politikai oldal a 2008-as gazdasági világválság után szintén, a gazdasági és társadalmi folyamatoktól való félelem miatt nagyarányú vereséget szenvedett kormánypártokat leváltva - amelyek közül a kisebb kormánypárt megsemmisült - kihasználva kétharmados többségét átalakította, mind az országgyűlési, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szabályait, hatalma hosszútávú bebetonozása érdekében. A megváltozott szabályokat kihasználva a kormánytöbbségnek sikerült a teljes intézményrendszert maga alá gyűrnie, kivéve a bírakat, ahol a bírósági igazgatási rendszer felett tudott csak befolyást szerezni, de a teljes bírói kart nem sikerült az

uralma alá hajtani. Komoly károkat okozott azonban a bírói függetlenségben a jogalkotással, a Legfelsőbb Bíróság elnökének - mandátuma alatti - lecserélése, átnevezve a legfőbb bírói fórumot Kúriának. Továbbá a bírói önigazgatás formálissá alakításával és teljes kiürítésével, az Országos Bírósági Hivatal országgyűlés által kinevezett elnökének széles döntési jogosítványával szemben a bírák által választott Országos Bírósági Tanács garanciák nélküli ellenőrzési, felügyeleti hatáskörével. Az igazságszolgáltatás függetlenségével szemben legerőteljesebb támadás a bírák kötelező nyugdíjba vonulásának csökkentése volt, amely értelemszerűen a fellebbviteli bíróságok személycseréjét célozta. A Bjt. egyes rendelkezései alkotmányellenességét vizsgálta az Alkotmánybíróság.²³⁶ A taláros testület megsemmisítette a Bjt. 90. § ha) pontját, valamint 230. §-át 2012. január 1. napjával, kimondva annak hatályba lépésének napjára visszaható hatállyal Alaptörvény-ellenességét. Az Alkotmánybíróság döntésével a Bjt. rendelkezéseit a törvény kihirdetése napjára visszamenőleg semmisítette meg ugyan, azonban nem tartalmazott előírást arra nézve, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésének mi a hatása a különböző jogviszonyokra, sőt, még az eljárás alapját képező alkotmányjogi panaszokat illetően sem tartalmazott rendelkezést. Így volt olyan bíró²³⁷, aki közvetlenül a köztársasági elnökhöz fordult és kérte a kinevezését. Volt, aki az OBH elnökétől kérte, hogy terjessze elő kinevezésre, volt, aki munkajogi pert indított, és volt olyan is, aki az Alkotmánybírósági határozatot követően másnap egyszerűen bement dolgozni. Ez utóbbi megoldás a legszimpatikusabb, bár nehezen elképzelhető, hogy az igazgatási vezető engedte dolgozni. A Kúrián a hetvennégy betöltött bírói helyből húsz üresedett meg 2012. június végéig, a bírák nyugdíjazásának új szabályozása miatt. Az új szabályozás a Kormány adatai szerint összesen 274 bírót érintett. 228 bíró szolgálati jogviszonya 2012. június 30-ával szűnt meg,²³⁸ további 46 bírót pedig az év végéig. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában²³⁹ kitért az Európai Unió országainak szabályozására, mely szerint valamennyi uniós tagállamban - Szlovákiát kivéve, ahol 62 év a felső korhatár - a bírák szolgálati idejének felső korhatára magasabb, mint a 62. életév. Az országok többségében - közöttük Lengyelország, Románia, Csehország - a felső korhatár 65 és 70 év között alakul. Spanyolországban 75. életévük betöltéséig maradhatnak hivatalukban a bírák. 75. életév volt a korhatár az Egyesült Királyságban, amit pro futuro 70. életévre szállították le. Az európai szabályozással szemben az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya szerint a bírói

²³⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

²³⁷ Balogh-Békesi Nóra: A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 4. 9–19.

²³⁸ 96/2012. (V. 2.) KE határozata

²³⁹ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat

függetlenségnek az egyik fontos garanciáját az jelenti, hogy a bírák hivatalukat addig gyakorolják, míg azt megfelelően látják el. Ez elvileg életük végéig történő hivatalgyakorlást jelent, nincs felső korhatár a Legfelső Bíróság tagjainál, továbbá tizenhat tagállamban, ahol felső korhatár van, azokban az államokban ez a 70., illetve a 75. életév. Az Országos Bírósági Hivatal elnöknek 2013. évi beszámolója²⁴⁰ alapján a 2012. évi nyugdíjazással érintett, az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény alapján nyilatkozatot tevő 229 bíró közül 56 bíró választotta az ítélkezési tevékenység folytatását, ebből 1 bíró kérte a rendelkezési állományba helyezését; 144 bíró kérte kinevezése mellőzését és az átalány-kártérítés megfizetését. 29 bíró - a peres eljárást követően ismételten kinevezett bíró - kérte a felmentését és az átalány-kártérítés megfizetését. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének beszámolója mutatja meg igazán milyen súlyosan sértette a kényszernyugdíjazás a bírák függetlenségét, mivel a bírák többsége értelmetlennek tartotta a jogállamiság ilyen fokú sérelme után részt venni az ítélkezésben. Feltehető, hogy nem a megalázó törvényalkotói döntés és kormányzati szándék önmagában, hanem a bíróságokon tapasztalt megváltozott viszonyok, az igazgatási vezetés változása járultak hozzá, hogy feladják hivatásukat. Egy egységes értékrend szerint munkáját végző bírói kar ellen tud állni a külső hatalmi törekvéseknek, de a belső, igazgatási szempontból megváltozott viszonyok között, ami kihat a napi munkakörülményekre, szignálásra, szakmai előmenetelre nem látták értelmét a harcnak. Ez pedig jelzi, hogy a bírói függetlenség egyes ítéletekben érvényesülhet, szervezeti szinten kétséges.

4.1.2. A választási szabályok módosításának szükségszerűsége

A választási szabályok egyoldalú, rendszerszintű átírása mindig a többség hatalmi törekvéseit szolgálja. A helyhatósági választás 1994. évi baloldali, valamint az országgyűlési, és helyhatósági választási rendszer 2010. év utáni jobboldali átírása ugyanazt a célt szolgálta. A kutatás, ezt a tényt, bemutatva annak hasonló jegyeit vette alapul a garanciális szabályok megerősítése érdekében. A harmadik hatalmi ág, a törvényhozás szervezeti befolyásolása, a bírói függetlenség sérelmére tett intézkedések, és az intézményrendszer átalakításával, a fékek és ellensúlyok leépítésével, a garanciális szabályok szükségessége felértékelődik. A rendszerváltás és az azt követő évtizedek kiemelt garanciája a kétharmados törvények rendszere volt. Azonban a választójogi rendszer átalakításával három egymást követő

²⁴⁰ https://birosag.hu/sites/default/files/2018-09/2013_eves_beszamolo.pdf

parlamenti ciklus egy politikai erő kétharmados többségét eredményezte, így ez a törvényalkotási garancia kiüresedett. Kívülálló számára úgy tűnik, hogy a jelenlegi választójogi rendszer nagyfokú stabilitást eredményezett az állam irányításában. A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy nem a túlzott stabilitás, nem az erős rendszer, hanem a kiegyensúlyozottság és a harmónia egy társadalmi berendezkedés erőssége. Az egyoldalú hatalmi rendszerek társadalmi, gazdasági változások esetén összeomlanak és ellentétes reakciókat váltanak ki, ez pedig instabilitáshoz vezet. A társadalmi harmónia a kormánypártok és a megfelelő kompenzáció eredményeként kialakult ellenzék hosszútávra szóló garanciák által körül bástyázott együttműködésén alapul.

A helyi önkormányzati választási szabályok²⁴¹ 1994. december 11. napjától azonos alapokon nyugvó, egyfordulós választási rendszer, amelyet 2010 utáni választási reform átvesz az új országgyűlési választási szabályoknál²⁴². Az önkormányzati választás esetén szembeötlő, hogy egyes településeken stabilan több mandátumot követően is ugyanaz a polgármester, illetve a képviselő. Van olyan település, ahol a rendszerváltástól folyamatosan, sőt van olyan község, ahol tanácselnökként vagy tanácstagként kezdte valaki a helyi önkormányzati pályafutását és változatlanul tölti be a képviselői mandátumot.

4.1.3. Az egymást követő mandátumok azonos személlyel való betöltésének korlátozása

A helyi önkormányzati választások eredményeként felállt képviselő-testületek, illetve polgármesterek tekintetében figyelembe kell vetni azt a sajátosságot, hogy a települési méretek minél kisebbek, annál nagyobb a társadalmi, gazdasági egymásrataltság, amely lehet akár baráti társaság, akár családi kapcsolatrendszer. Stabil helyi politikai rendszerek jönnek létre, és azért tudnak fennmaradni, mert a helyi érdekek, amelyek nem a többség, hanem egy szűk kisebbségnek az érdeke, az egész település irányítására képes. Különösen a helyi sajtó, elektronikus média, írott sajtó, ingyenes újságok, plakáthelyek birtoklása, vagy rendszeres időközönként előre lekötött bérlete biztosítja, hogy egy szűk hatalmon lévő érdekcsoport képes legyen hosszú távon a hatalmat gyakorolni. A helyi ellenzék lehetősége rendkívül korlátozott, hiszen a nyilvánossághoz nem fér hozzá, abból teljesen kirekesztett, anyagi forrásai nincsenek, esetenként függőségi viszonyban van a helyi önkormányzattal. A közszférában dolgozók jogviszonyuk, a helyi vállalkozók a megrendeléseken keresztül. Minél hosszabb ideje van hatalmon egy szűk politikai közösség az adott településen, annál nehezebb

²⁴¹ a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény 5.§ (1) bekezdés

²⁴² Ogyvtv. 11. §

vele szemben érdekérvényesítőként fellépni. Esetenként olyan torz rendszert képesek létrehozni ezek a kisebbségben, de hatalmon lévő csoportok, hogy a saját ellenzéküket is maguk alakítják ki, így csak látszat ellenzék működik az adott településeken. A mandátum-maximalizálás legjobb példája 2019. évi önkormányzati választáson a dabasi választás²⁴³, ahol az országgyűlési és az önkormányzati választásokon közös jelölő szervezetként fellépő kormánypártok külön jelölő szervezetként indultak azért, hogy a kisebbik kormánypárt a kompenzációs listán szerezhető mandátumokat is megszerezze. Ezzel nemhogy többséget kaptak, de az egész képviselő-testületet egy politikai érdekcsoport uralja. A dabasi választás jól mutatja, hogy vissza lehet élni a kompenzációs listával, amely azt a célt szolgálja, hogy a mindenkori ellenzék számára biztosítsa a részvételt a képviselő-testületi döntések meghozatalában. A helyi önkormányzati választás sajátosságaiból fakad, hogy egy fontos garanciális elemre szükség van a rendszer torzulásával szemben: ez pedig az egymást követően betölthető mandátum számának korlátozása. Ezzel megakadályozható, hogy egy polgármestert tízszer válasszanak meg, és 50 éven keresztül töltsen be ezt a pozíciót. Ugyanígy a képviselőknél is szükség van erre a korlátozó garanciára. Az önkormányzatok transzparens működéséhez ez egy elengedhetetlen feltétel.

Az élethosszig tartó képviselői, polgármesteri posztok kapcsán kérdésként merül fel, hogy az egymást követő mandátumok számának korlátozása hány mandátumszámot tartalmazzon? A magyar közjogi rendszerben a köztársasági elnöknel van ilyen szabályozás az Alaptörvényben lefektetve, amely a rendszerváltástól fogva változatlan. Ebben az esetben két egymást követő mandátumot tölthet be azonos személy²⁴⁴. Mivel az országgyűlési képviselő mandátumának hossza 4 év²⁴⁵ és az önkormányzati képviselők és polgármesterek mandátuma már öt év²⁴⁶, ezért célszerű a két egymást követő mandátum betöltésének korlátozását törvénybe iktatni. Ez azt jelentené, hogy valaki legfeljebb tíz évig lehet polgármester vagy helyi önkormányzati képviselő egymást követő ciklusokban. További kérdésként merülhet fel a korlátozást kapcsán, hogy ez a korlátozás abszolút legyen vagy egy mandátum kihagyását követően ismételten ugyanazon személy tölthesse be az adott mandátumot. Ha nem abszolút tilalom szerepelne a törvényben, hanem a két egymást követő ciklus után, egy ciklus

²⁴³https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onknavigacio_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=5&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=14&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=025&_onknavigacio_WAR_nvinvrportlet_settlement=

²⁴⁴ Alaptörvény, Állam 10.cikk (3) bekezdés

²⁴⁵ Alaptörvény, Állam 2.cikk (3) bekezdés

²⁴⁶ Alaptörvény, Állam 35.cikk (2) bekezdés

kihagyását követően ismételten ugyanaz a személy tölthetné be a mandátumot, akkor elképzelhető egy olyan visszaélésszerű joggyakorlás, hogy adott esetben például az alpolgármester töltené be a polgármesteri tisztelet egy mandátum időtartamban, majd azt követően ismételten ugyanaz a polgármester kerülhetne megválasztásra. Ezt a joggal való visszaélést lehetett látni nemzetközi példán, amikor az orosz elnök és orosz miniszterelnök tekintetében az orosz elnök hétéves mandátuma csak két alkalommal²⁴⁷ volt betölthető azonos személlyel. Majd ezt követően a miniszterelnök és az elnök helyet cseréltek, és egy mandátum időtartam különbséggel ugyanaz a személy kerül vissza az elnöki hatalomba. Ezen a példán jól érzékelhető, hogy ez a visszaélésszerű joggyakorlás megvalósulhat, amennyiben nem az abszolút tilalom kerül elfogadásra. 2020. március 11. napján az Állami Duma²⁴⁸ elfogadta az Orosz Föderáció Alkotmánya módosításainak harmadik és utolsó olvasatát, amelyet ugyanezen a napon a Szövetségi Tanács jóváhagyott. Az új szabályok szerint az elnökjelöltnek legalább 25 évig tartós tartózkodásra van szüksége Oroszországban, valamint nem lehet másik állam állampolgára, tartózkodási engedéllyel sem rendelkezhet másik államban. Ez a szabály visszamenőleges hatállyal bír. Az elnök hivatali idejének korlátozását megszüntetik. Jól látszik, hogy tartós többség esetén egyoldalú jogalkotás óhatatlanul a fennálló hatalmi struktúra bebetonozását célozza. Az elnök pozíciójának szilárddá tétele érdekében népszavazással is megerősítette az alkotmánymódosítást, amelyet 2020. június 25. és 2020. július 1.²⁴⁹ között tartottak.

A kisebb hazai településeken, ahol rokoni kapcsolatok is előfordulnak a képviselő-testületekben, a családon belül vagy baráti társaságon belül cserélődhetnek a szereplők. A politikai pártok szerepének megnövekedése a nagyobb településeknél ezt a megoldást lényegesen megnehezíti, így ebben az esetben nem feltétlenül szükséges az abszolút tilalom meghatározása, hiszen előfordulhat, hogy valaki fiatal politikusként kétszer egymást követően mandátumot szerez, majd más területen dolgozik és később megfelelő tapasztalatok birtokában ismételten a közbizalom őt szeretné a képviselői vagy polgármesteri mandátum betöltésére. Garanciális szabályként rögzíthető, hogy ha valaki két egymást követő ciklusban sem tagja a képviselő-testületnek, és nem áll a polgármesteri hivatallal bármilyen jellegű alkalmazási kapcsolatban, akkor a következő ciklus választásán jelöltheti magát. Az önkormányzati ötéves mandátum két egymást követő betöltése tíz évet ölel fel. Ennek alapján

²⁴⁷ Alexander Dugin: Putin vs Putin Vladimir Putin viewed from the Right, published by Arktos 2014 82.-85. pages

²⁴⁸ <http://duma.gov.ru>

²⁴⁹ <https://2020og.ru/>

elfogadható az abszolút korlát is, miszerint csak két egymást követő ciklusban tölthesse be ugyanaz a személy a mandátumot. Ez a szabály nemcsak garanciális szabály, hanem fontos társadalmi célt is szolgálna, biztosítva, hogy a településen élők közül minél többen vegyenek részt aktívan a település irányításában. Az egymást követő generációk részt vehessenek a helyi döntéshozatalban és ne zárják ki egymást a helyi közéletből. Ennek a szabálynak további jelentősége a választók részvételi arányának növelése, mivel ezzel a megoldással már van lehetőség valós választásra, nemcsak a többségi elven nyugvó, a legismertebb jelölt győzelmét nagy valószínűséggel eredményező szavazásra.

4.1.4. A képviselő-testület szerveinek létrehozásához szükséges alapelvek hiánya

A 2019. évi önkormányzati választás után megalakult képviselő-testületek és a polgármesterek átadás-átvételi tapasztalata azt mutatja, hogy nem egy esetben előfordult, hogy nem önkormányzati források felhasználásáról - legyen az állami vagy európai uniós forrás - a korábbi település vezetése nem tud elszámolni. Különösen a gazdálkodás területén fontos, hogy megfelelő időszakonként cserélődjenek a képviselők és a polgármester, mivel az önkormányzati rendszerben az ellenzék jogosítványai rendkívül szűkösek, ezért hatékony ellenőrzésre képtelenek. Az új testületek megalakulásával semmilyen szabály nem létezik arra, hogy a képviselő-testület szervei milyen elvek alapján álljanak fel, így az adott többség belátására van bízva, hogy az öt ellenőrző ellenzék milyen lehetőségeket kap. Nem törvényben garantált, hanem csak egy hagyomány, hogy a pénzügyi bizottságok vezetőjét az ellenzék adja. Sajnos ezt a hagyományt több helyen már áttörték, és a pénzügyi, költségvetési, gazdasági bizottságok vezetőit is a többséget adó politikai közösség birtokolja. A bizottságok és a településrészi önkormányzatok létrehozásának alapelveit törvényi szinten szükséges rögzíteni, megakadályozva így, hogy abszolút hatalomhoz jusson a többséget nyert közösség. Bevert gyakorlattá vált, hogy a bizottságok és a településrészi önkormányzatok külső úgynevezett „szakértő tagjai” a képviselő-testületben többséggel rendelkező pártok egyesületek aktivistái közül kerülnek ki. Ez nem más, mint burkolt pártfinanszírozás. Ne felejtjük el, hogy az országgyűlési képviselőjelöltek állami támogatásának felhasználása csak dologi²⁵⁰ jellegű kifizetés engedélyez, személyi juttatásokra nem ad módot. Így adott politikai közösség aktivistáit az önkormányzati külső, úgynevezett „szakértői pozíciókhoz” megállapított tiszteletdíjakkal fizeti ki, havi juttatásként. Nem csak a helyi önkormányzati

²⁵⁰ az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásáról szóló 69/2013. (XII. 29.) NGM rendelet

választásoknál jelent torzulást, egyenlőtlenséget, hanem az országgyűlési választásokon is hiszen adott politikai közösség fizetett - és itt közpénzből fizetett - aktivistáinak a száma teljesen aránytalan. Elmondható, hogy itt közvetve közpénzből finanszíroznak pártokat. Ennek a rendszernek a felszámolása nélkül az esélyegyenlőség a választásokon e téren sem biztosított.

Megoldást jelenthet törvényi szintű alapelvek lefektetése, amely biztosítja a többséget szerzett közösség részére a képviselő-testület szerveiben, bizottságaiban és településrészi önkormányzataiban a többséget, úgy, hogy a kiosztható képviselői és „külső szakértői” helyeknek arányban kell állni a mandátumok egymáshoz viszonyított arányával a többség és a kisebbség között. További kompenzációs lehetőséget jelenthet a fenti szabálynak olyan értelmű finomítása, hogy az úgynevezett „elveszett szavazatokat”, amelyek nem juttattak mandátumhoz senkit, ne vesszenek el. Így a vegyes választási rendszerben az egyéni választókerületekben, a nem a többségre szavazók, és a többségre szavazók számarányát vennék alapul a bizottsági és településrészi helyek kiosztásakor. Ez a megoldás biztosítaná leginkább a választói akarat kifejezését a képviselő-testület szerveinek felállításában. Továbbá garanciaként működne a testületi döntéshozatal ellenőrzésére, mivel több nem a többséghez tartozó bizottsági, illetve településrészi önkormányzati tag venne részt a munkában. Ezen elv alapulvételével kerülne meghatározásra a képviselő-testület szervei vezetőinek kiválasztása, így a bizottság és településrészi önkormányzati elnöki feladatok felosztása is, biztosítva a demokratikus működés kereteit. A képviselő-testület szervei szakterületenként kerülnek meghatározásra a bizottsági struktúrában, ezért célszerű a külső bizottsági tagok szakértelmét megkövetelni, hiszen itt nem választás útján történik a megbízásuk, hanem kimondottan szakértői munkájuk és tapasztalatuk, nem utolsósorban végzettségük kell, hogy legyen az alapja a kiválasztásnak. Ezzel elkerülhető lenne, hogy például a jogi bizottságban nyugdíjas napközis tanítónő, a műszaki bizottságban műkörömpépítő, illetve egyes esetekben a feladatot ellátni képtelen személyek kerüljenek be olyan testületekbe, amelyek átruházott hatáskörben önkormányzati döntéseket hoznak. Így szociális ellátásokról döntenek, pénzügyi alapok forrásait ítélik oda, vagy esetlegesen önkormányzati hatósági ügyekben hoznak döntést. Az átlátható és demokratikus működés feltételeinek megteremtéséhez megfontolandó, hogy ezeket az úgynevezett „külső szakértői” helyeket pályázat útján töltsék be a képviselő-testületek. Azzal a megoldással, hogy az arra pályázó szakértelmét, illetve az adott szakterületen eltöltött gyakorlatát kéri igazolni, és a pályázók közül tehetnének javaslatot a választásokon leadott szavazatok arányában a mandátumot szerzett jelölt szervezetek képviselői. Az így összeállított javaslat kerülne a képviselő-testület elé döntéshozatalra.

4.1.5. Jelölti tapasztalatok

A 2018. évi országgyűlési választásokon független parlamenti képviselőként vettem részt a választásokon, amelynek eredményét különösen a finanszírozással kapcsolatos ellentmondásokat mutattam be. A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szintén jelöltként regisztráltattam magam, összegyűjtve azokat a tapasztalatokat, amelyek a képviselőjelölti ajánlási rendszerrel, képviselői kampánnyal összefüggésben felszínre kerülnek. Az ajánlási időszak, ugyanúgy, mint az országgyűlési választásnál két hétre²⁵¹ szorítkozik, azonban itt lényegesen alacsonyabb ajánlási számot kell összegyűjteni, hiszen egyéni képviselői körzetekben a választópolgárok számának egy százalékának²⁵² megfelelő ajánlást kell gyűjteni. Ez 39 és 47 ajánlás között mozog Kaposváron – 2019. január 1-jén a népességszám 61.441 fő - a 12 egyéni választókerületben. A nagyvárosok esetében hasonló aláírásszám szükséges. A polgármesteri jelöltséghez szükséges ajánlások száma a törvény által meghatározott 300 ajánlás²⁵³ Kaposváron.

4.1.6. Adminisztráció a helyhatósági jelöltséghez

Az ajánlások gyűjtéséhez több nyomtatványt kell kitölteni a jelölteknek, illetve a jelölő szervezeteknek. Azonban e formanyomtatványok²⁵⁴ adattartalma lényegében megegyezik, így mindenképpen szükséges azok egyszerűsítése, csökkentése. Az A4 nyomtatványon lehet igényelni az ajánlásgyűjtő íveket, amelynek adattartalma megegyezik az E2 egyéni jelöltet bejelentő lap adattartalmával, továbbiakban az L5 lista állításhoz szükséges formanyomtatványhoz tartozó SZ4 listás jelölti bejelentő lap szintén azonos adattartalmakat követel meg. Jól látható, hogy a három dokumentum mindenképpen összevonható, egyszerűsíthető. Külön kiemelném a szavazólapon történő névviselés nyilatkozati részét, mivel az ajánlóív gyűjtésére szolgáló A4 nyomtatvány végén rögzíthető csak a névválasztás. Azaz, hogy a dr. megjelölést vagy a második keresztnévet szeretné szerepeltetni a jelölt vagy sem a szavazólapon. A később benyújtandó nyomtatványoknál nincs mód változtatni. Ez

²⁵¹ Ve. 307/G. § (1) bekezdés

²⁵² Övt. 9.§ (1) bekezdés

²⁵³ Övt. 9.§ (3) bekezdés b) pont

²⁵⁴ a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a választási eljárásban használandó nyomtatványokról szóló 20/2019. (VII. 30.) IM rendelet mellékletei

azonban ellentmondásban van az SZ4 nyomtatvánnyal, amely a jelöltnek a kompenzációs listán való megjelenítését szolgálja, hiszen itt ismét nyilatkoztatja a jelöltet arról, hogy hogyan kívánja a nevét szerepeltetni. Az A4 és SZ4 formanyomtatványok benyújtása között történik az E2 nyomtatvány, - az egyéni jelöltet bejelentő nyomtatvány - leadása, amely a névválasztásnál már jelzi, hogy nem lehet változtatni az A4 nyomtatvány névválasztási nyilatkozatán. Ennek a szabálynak az az értelme, hogy a jelöltajánlásokat ugyanazon névre tegyék a választópolgárok, mint ami a szavazólapon található. Elkerülve a félreértést a választók körében. Nagyon sokszor azért szerepel két keresztnév a szavazólapon, mivel a formanyomtatványok megkövetelik, hogy a hivatalos dokumentumok alapján töltsék ki a jelöltek azt. Így az első oldalon már mind a két keresztnévet feltünteti a jelölt, az utolsó lapon tehető nyilatkozatnál pedig már nem módosít ezen. A formanyomtatvány átalakításával mindjárt az első oldalon lehetne kérni, hogy a képviselőjelölt azt a nevet tüntesse fel, amelyet a szavazólapon szerepeltetni kíván. Amennyiben az azonosítás miatt kell a jelölt teljes névnek az ismerete, - bár az úgynevezett személyi számot, személyi azonosító jelet is tartalmazza a nyilatkozat, így egyértelműen beazonosítható a jelölt - akkor a formanyomtatvány végén kérhető a teljes névnek a kiírása. A jelölő szervezeti kódok használata értelmetlennek tűnik annak fényében, hogy a jelölő szervezet teljes nevét minden egyes nyomtatványon külön - külön le kell írni. Ez jelentette a legtöbb adminisztrációt. A Füredi Szőlősgazdák és Földművesek Egyesület nevét közel ötvenszer kellett lekörmölni, az azonosító kóddal együtt. Az adminisztratív egyszerűsítés nem önmagában álló módosítási javaslat, hanem szolgálja egyrészt a választásokon résztvevők számára az egyszerűbb ügyintézés, ezzel lehetővé téve, hogy minél több, és minél szélesebb körből lehessenek jelöltek. Másrészt előkészítheti a választási eljárás technikai lebonyolításának egyszerűsítését, amely nemcsak a formanyomtatványok egyszerűsítését szolgálja, hanem a gyorsabb információáramlást, ami különösen fontos a választási eljárásban lecsökkentett határidők miatt.

4.1.7. A lakcím nélküliek választói jogosultsága

A 2019. október 13-i önkormányzati választáson 11 olyan jelölt indult, akiknek nincs állandó magyarországi lakcíme²⁵⁵. Az Alaptörvény²⁵⁶ alapján a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgároknak, mint a határon túl élő magyaroknak csak passzív választójog van, aktív azonban nincs. Így választhatók, de nem választók az önkormányzati

²⁵⁵ https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak-keresese_onk2019

²⁵⁶ Alaptörvény, XXIII. cikk (5) bekezdés

választáson. Képviselő, polgármester csak az a magyar állampolgár lehet, akinek van Magyarországon bejegyzett lakcíme összesen 28 olyan jelölt indul²⁵⁷ a 2019. évi önkormányzati választáson, akinek sem állandó lakcíme, sem tartózkodási hely nincs. Nekik csak település szintű lakcímük van, a lakcímkártyájukon csak a település neve szerepel, közterület név és házszám nélkül. Nem jelenti a választójog, mint alapvető jog indokolatlan korlátozását, ha lakcím létesítése - legyen az állandó lakcím vagy tartózkodási hely - az állampolgár hanyagsága miatt nem kerül bejegyzésre. Azonban a hajléktalanok, albérletben élők - akik nem jelentkezhetnek be a lakcímükre - esetében, akiknél nincs lehetőség lakcím bejegyzésére, súlyosan sérül a választáshoz fűződő alapvető jog. Ők nem választhatnak, a korlátozás jogszerűtlen és féloldalas, hiszen választók nem, jelöltek viszont lehetnek. Ez a helyzet tarthatatlan, sürgős jogalkotási feladat hárul az Országgyűlésre. A települési lakcímmel rendelkezők helyzete úgy orvosolható, hogy ezek a választópolgárok regisztráltathassák magukat abba a névjegyzékbe, ahol életvitelszerűen tartózkodnak. A tartózkodási helyük lehet akár albérlet, az utca, akár a környező erdők, de önmagában a lakcím hiánya nem okozhatja a választójog korlátozását. Esetükben az aktív és passzív választójog szétválása jelzi, hogy a jogalkotó nem szándékolta korlátozni az alapvető jogukat, csupán a jogalkotás nem figyelt arra, hogy ez a korlátozó szabály súlyosan sérti a települési lakcímmel rendelkező emberek alapvető állampolgári jogait.

4.1.8. Speciális szavazóköri kialakítása

A választókerületek és a szavazóköri kialakításának érdekessége Budapesten, az újbudai 115. számú szavazóköri²⁵⁸, amelyben 1376 fő választópolgár szerepelt a névjegyzékben a 2019 október 13-i önkormányzati választáson. Ehhez a szavazókörihez egy munkásszálló tartozik a Fehérvári út és a Csurgói út találkozásánál, ahova pont annyi választásra jogosult van bejelentve, mint amennyi a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. Ezek között sok a külföldi állampolgár. A szavazóköri névjegyzékbe szereplő nem magyar állampolgárok az országgyűlési, az európai parlamenti választáson nem

²⁵⁷ https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak-keresese_onk2019

²⁵⁸ https://www.valasztas.hu/szavazokorok_onk2019?p_p_id=onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchText=Budapest+XI.+ker%C3%BClet&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=011&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod2=01&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=01&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vllId=294&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod2=011&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_szavkorSorszam=115&onkszavazokorieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_valaltipKod=H

rendelkezik választójoggal, ezért alakított ki a helyi választási iroda csak az önkormányzati választásokra egy külön szavazókört számukra. Ez egy jó megoldásnak bizonyult technikailag.

4.1.9. A települési lakcímmel rendelkezők

A települési lakcímmel rendelkezők szavazóköri névjegyzékbe vételi kérelmét, azért célszerű az életvitelszerű tartózkodásukhoz kötődően megtenni, hogy nagyobb városokban, elsősorban a főváros kerületeiben ne lehessen visszaélésszerűen befolyásolni, adományokkal, - étel- vagy ruhaosztással, egyéb kedvezményekkel - választói akaratukat. A szavazókörök közötti elosztásuk kontrollálható. Amennyiben tömegesen egy szavazókörben jelennek meg, úgy lehetőséget kell biztosítani a választási irodának, hogy bejelentkezésüket megtagadják, tömeges részvétel és a választások befolyásolásának indokával, de nem zárva ki azt a lehetőséget, hogy más szavazókörbe bejelentkezhessenek. Ezzel biztosítható, hogy kiszolgáltatott embereket ne tudjanak felhasználni politikai célokra. Az az érv, hogy a települési lakcímmel rendelkezők befolyásolhatják a választások tisztaságát, nem helytálló, hiszen, ha előre rögzítik, hogy melyik választókerület szavazóköri névjegyzékébe kéri felvételüket, akkor a visszaélés kontrollálható és a számarányok települési szinten nem jelentenek olyan mértéket mint, amelyet a Kárpátaljával határos területeken történt botrányos átjelentkezések okoztak a választások tisztaságának megsértésekor.

4.1.10. Az ukrán határmenti települések kettős állampolgárainak részvétele a helyi választásokon

A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Kispalád településnél a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma²⁵⁹ 2002. évben 389 fő, 2006. évben 405 fő, 2010. évben 382 fő, 2014. évben 724 fő, 2019. évben 596 fő volt. A nem kiegyensúlyozott lakosságszám változás oka a voks turizmus. 200 választóval lehet számolni, mint voks turistával az egyes választásokon, de a választópolgárok számának eltérése néhol még magasabb létszámot is jelenthet. Nem elszigetelt jelenség. A határhoz közeli településeken a kettős állampolgárok szervezett

²⁵⁹https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2&p_r_p_1632770263_prpTelepulesKod=074&p_r_p_1632770263_prpVlId=294&p_r_p_1632770263_prpVltId=687&p_r_p_1632770263_prpMegyeKod=16&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVlId=294&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=16&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=074&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=3

szavaztatását 2018. évi országgyűlési választásokon törvénytelennek ítélte²⁶⁰ a Kúria. Záhony, Kispalád, Tiszabecs olyan települések, ahol sokkal többen szerepelnek a választói névjegyzékben, mint ahányan ott élnek. Ez a következmény nélküli választási visszaélés rombolja a demokratikus választásokba vetett hitet, és aláássa a települések vezetésének legitimációját.

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság 784/2018. számú határozatát²⁶¹ megváltoztatta, és megállapította, hogy az országgyűlési választások napján, 2018. április 8-án az ukrán-magyar határ mentén a kettős állampolgárok szavazásra történő szervezett szállítása a Ve. 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjában ütközően törvénysértő volt. A kifogást benyújtó szerint a 2018. április 8-i szavazás napján az egyik jelölő szervezet érdekében eljáró személy úgy nyilatkozott, hogy autóbusszal szállították az ukrán-magyar kettős állampolgár szavazókat a magyarországi szavazókörökbe, a „hangfelvételek szerint fél ezer embert is átvihettek”, ami megítélése szerint a Ve. tételes rendelkezéseibe és alapelveibe ütközik. Fentiek alapján kérte a jogszabálysértés tényének megállapítását, az érintett jelölő szervezet eltiltását a jogsértésektől, valamint Sonkád, Fülesd, Milota, Csaholc, Kispalád, Botpalád és Zsarolyán településeken a választás eredményének megsemmisítését és megismételt szavazás elrendelését kérte. Az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság a 2018. április 12-én kelt 64/2018.(IV.12.) számú határozatában a kifogást elutasította. A határozat indokolása szerint a kifogás nem tartalmazta a felvétel, mint bizonyíték készítésének helyét, idejét, a riport alanyát, annak hozzájárulását a kép és hangfelvétel készítéséhez és a nyilvánosságra hozatalához. A szervezett szállítással kapcsolatos beadvány nem tartalmazza a gépjármű forgalmi rendszámát, a vezető személyét, továbbá, hogy hány alkalommal konkrétan mely személyeket és hová, milyen céllal szállítottak. Ez a választási bizottsági döntés jól mutatja, hogy helytelen az a gyakorlat, hogy a kifogást alátámasztó bizonyítékok hiányosságait teszi döntésének alapjául a választási szerv akkor is, amikor nyilvánvaló a településen életvitelszerűen élők száma és a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma közt aránytalan különbség van. Az ügy összes körülményeit mérlegelve kellett volna meghoznia döntését a választási bizottságnak, amely testületnek elsősorban a választások tisztaságát kell garantálnia. Ilyen döntés esetén felmerül az a probléma, hogy a képviselő-testület választja a választási iroda vezetője javaslatára²⁶² a választási bizottsági választott tagokat, továbbá a döntés előkészítésében és végrehajtásában közreműködő választási iroda

²⁶⁰ Kvk.III.37.502/2018/2.

²⁶¹ 784/2018. Nemzeti Választási Bizottság határozata

²⁶² Ve.23. § és 24.§ (1) bekezdés

vezetője függelmi viszonyban van a politikai vezetővel 2013. január 1. napján hatályba lépett törvénymódosítás²⁶³ óta. Így akár egzisztenciális okokból is félnek elmarasztaló döntést hozni. Helyette formai, és az ügy elbírálása szempontjából nem elsődleges hiányosságokra próbálják alapozni elutasító döntésüket. Ez a magatartás - amely rendszerszintű - aláássa a választási szervekbe fektetett választói bizalmat. A Nemzeti Választási Bizottság a kifogás elutasítása elleni fellebbezést megalapozatlannak értékelte és az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Határozatának indokolásában a Ve. 231. § (4) bekezdésére és 43.§-ára hivatkozott. Elsőként azt vizsgálta, hogy az Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság megfelelően értékelte-e a bizonyítékként hivatkozott videó tartalmát és annak értékelése alapján helytállóan állapította-e meg a tényállást. E körben a Kúria Kvk.I.37.470/2018/2. számú végzésében foglaltakat tekintette irányadónak. Hivatkozott a Nemzeti Választási Bizottság a választási ügyek többségében fennálló bizonyítási nehézségekre, arra, hogy nincs egyértelműen megfogalmazható elvárás arra nézve, hogy a bizonyítottság milyen foka szükséges ahhoz, hogy a választási bizottságok, majd a bíróság megállapítsa a jogsértést, ebben a körben egyértelműen széles a mérlegelési lehetőség. A felülvizsgálati kérelem elbírálása során a Kúria eljáró tanácsa egyértelmű választ adott a Nemzeti Választási Bizottság bizonyítékok értékelésére vonatkozó okfejtésére. A hivatkozott esetben a választási szervek nem kellő súllyal értékelték a kifogásban foglaltakat, azt a bírói felülvizsgálatnak kellett figyelembe vennie és megváltoztatni a választási szervek döntését.

A Kúria álláspontja²⁶⁴ szerint adott esetben a bizonyíték értékelése kapcsán a valószínűsítés, mint bizonyítási szint is elegendő a Ve. 43.§ (1), (2) és (5) bekezdés előírásának megfelelő alkalmazásához. Adott a jogszabályi lehetőség arra, hogy a kifogás tárgyává tett cselekményt a választási bizottságok nem teljes egészében, csak bizonyos részében találják megalapozottnak. Ebben az esetben ennek rögzítése szükséges. Kiemelendő a Kúria azon megállapítása, hogy a bizonyítási hiányosságok nem eredményezhetik a fennálló jogsértések megállapításának mellőzését, amennyiben a rendelkezésre állt bizonyíték a kifogás teljes körű teljesíthetőségéhez nem is volt alkalmas és elegendő, azonban egyes alapvető jogsértések megállapításához igen. A Kúria fenti döntése az egyedi ügy megítélésén túlmutat és orientálja a választási eljárás során eljáró választási bizottságokat, hogy a kifogások, és az azok elutasítása esetén benyújtott fellebbezések bizonyítékainak értékelése

²⁶³ egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6.§ /Mötv. 82.§ (1) bekezdés 27.§ (3) bekezdés/

²⁶⁴ Kvk.III.37.502/2018/2.

során, a valószínűsítés, mint bizonyítási szint is elegendő ahhoz, hogy jogsértés megállapítását megtegye a választási bizottság. Ennek az alapelvi szintű megállapításnak jelentősége van, hiszen valamennyi kifogás, és annak esetleges elutasítása ellen beadott fellebbezésnél a választási bizottságoknak a valószínűsítés szintig kell eljutniuk ahhoz, hogy a jogsértést megállapítsák. Ne felejtjük el, hogy a jogszerű döntés meghozatalát jogorvoslat eredményezte. Csak a bírósági felülvizsgálat alapján született meg a jogsértést megállapító döntés. Ennek a ténynek azért van jelentősége, mert számos esetben a választási szervek döntését a kifogás benyújtó elfogadja, az ellen jogorvoslattal nem él, vagy ha fellebbezéssel él, nem biztos, hogy felülvizsgálati kérelemmel is fordul a Kúriához. A választási szerveknek kiemelt szerepe a választások tisztaságának és jogszerűségének védelmében. Kérdés, hogy a 106 országgyűlési egyéni választási bizottság, és az önkormányzati választásokon a települési szinten működő helyi választási bizottságok egységes gyakorlata, mely szerint a bizonyítási szint valószínűsítésig való eljutása elegendő a jogsértés megállapításához, hogyan érvényesül. Ebben nagy szerepe van a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatásának és a Nemzeti Választási Bizottság iránymutatásainak. Elsősorban törvényi garanciák szükségesek ahhoz, hogy a választók számára elfogadható gyors döntések szülessenek, amelyek garantálják a választások tisztaságát. Azért is fontos a törvényi szabályozás garanciája, mivel a döntéshozó választási szervek nem állandó testületek, nem bíróságként működnek, amelyek egy adott joggyakorlatot képesek követni. Különösen igaz ez azért is, mert zömében laikus testületekről van szó, csupán a választási iroda vezetőjére a jegyzőre hagyatkozhatnak, akinek esetleges tapasztalatlansága, új kinevezése miatti felkészületlensége nem kellő garancia a jogszerű döntések előkészítésére. A kinevezése pedig 2013 óta²⁶⁵ egy politikai vezető döntésétől függ, aki érintett lehet a választási kifogás során, ahogy ez történt a konkrét fent hivatkozott egyedi ügyben is.

4.1.11. Az egyfordulós választás csökkenő kompenzációval

Jelölt kiesési szabályok eltérnek az országgyűlési és a helyi önkormányzati választási szabályok esetén, mely megkülönböztetés teljesen indokolatlan. Ahhoz, hogy megértsük ezt a különbségtételt, választástörténeti visszatekintésre van szükség. A rendszerváltáskor egy demokratikus, kompenzáló választási rendszer kialakítására került sor az Ellenzéki- és a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások eredményeként. Ennek célja az volt, hogy minél több civil

²⁶⁵ egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6.§ /Mötv. 82.§ (1) bekezdés 27.§ (3) bekezdés/

szerveződés, a többpártrendszerhez szükséges valóban több párt jöjjön létre, és azok közösen vegyenek részt a döntéshozatalban. Az 1994. évi országgyűlési választások után látható volt, hogy az állampárti jogutód párt visszatérése egyfajta restaurációként a jogalkotáson keresztül vissza kívánta emelni a többség uralmát, szemben a többpárti érdekegyeztetés eredményeként meghozott döntésekhez képest. A rendszerváltás eredményeiben történt csalódás miatt a választókban egyfajta nosztalgia alakult ki az állampárt hamis biztonságérzete iránt. Ezt kihasználva a parlamenti többség úgy módosította a helyi önkormányzati választási szabályokat, hogy ne csak az országgyűlésben, hanem a helyi önkormányzatokban is jobban érvényesüljön a kormányzóerő hatalma. Ennek egyik fontos eszköze volt a kétfordulós önkormányzati választási rendszer megszüntetése²⁶⁶ és az egyfordulós önkormányzati választási rendszer bevezetése. Az egyfordulós választási rendszer azt a célt szolgálta, hogy a kisebb pártok ne tudjanak megegyezni a közös jelöltek kiválasztásában, hanem a külön-külön indulással megosszák egymás közt a szavazatokat, így a többségi elv alapján a kormánypártok az önkormányzatokban is többséget szerezzenek. Ez egy irányított jogalkotás, és a kormányzóerő kétharmados többsége tette lehetővé az alkotmányos szabályozás módosítását. Az 1994. évi helyi önkormányzati választások eredménye visszaigazolta a jogalkotói szándékot és az országgyűlési választások eredményéhez hasonlóan a helyi önkormányzatok többségét is a kormánypártok uralták. A helyi önkormányzati választások sajátossága, különösen a vegyes választási rendszerben az egyéni választókerületben szerzett és a kompenzációs listán szerzett mandátumok egyfajta egyensúly teremtése. Azonban a 2010 utáni választójogi reform aránytalan mandátumszám csökkentése²⁶⁷ az adott többség uralmát jelentette, aránytalanul lecsökkentve a kompenzációs listán megszerezhető mandátumok számát.

Az 1994. évi választójogi reform mintája szolgált alapul a 2010 utáni választójogi reformhoz, amikor már az országgyűlési választás esetében is megszüntették a kétfordulós választási rendszert, és itt is bevezette a jogalkotó az egyfordulós választási rendszert. Ennek oka ugyanaz volt: a változást akarók, amennyiben nem tudnak megegyezni egymással, akkor külön-külön jelöltállítással a többségi elv alapján ne jussanak mandátumhoz. Így előfordulhat, hogy egy-egy választókerületben a változást akarók összes szavazatszáma magasabb, mint a győztes jelöltre leadott szavazatszám. Ne feledjük az 1994. évi választási reform rövid távú hasznát jelentett az akkori kormánypártnak, majd ellenkező hatást váltott ki, végül az egyik

²⁶⁶ a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXII. törvény 5.§ (1) bekezdés

²⁶⁷ Övt. 5.§

kormánypárt megszűnt, a másoknak 2019. évben országosan 5% alá esett vissza a támogatottsága²⁶⁸, sőt egyes megyékben sem a megyei, sem a megyeszékhely képviselő-testületében nem szerzett mandátumot. Itt is meg kell említeni, hogy az írott és elektronikus sajtó kormányparti befolyása, a pártfinanszírozás elégtelensége és egyoldalúsága további torzító tényezőként szerepel.

4.1.12. A listaállítási szabályainak indokolatlan eltérése az országgyűlési és a helyhatósági választási eljárásban

Az országgyűlési és a helyhatósági választási eljárásban indokolatlanul eltérő szabályozás felveti a jogalkotással felruházott politikai erő saját céljai érdekében történő beavatkozását a választási szabályokba, amellyel a versenyt torzítja a maga javára. Fontos tanulság, hogy ezek a szabályok mindig a hatalmi pozícióban, a többségi politikai erő célját szolgálják. Bármely gazdasági, társadalmi változás miatti hatalomváltás esetén már az ellenkező politikai erőt fogja erősíteni, tehát kontraproduktívvá válhat. A 2018. évi országgyűlési választáson a Nemzeti Választási Bizottság külön iránymutatást²⁶⁹ adott ki annak érdekében, hogy a listaállítási szabályokat annak jogvesztő hatályú lejártát követően, ha valamely jelölő szervezet nem teljesíti a kiesések, így elsősorban visszaléptetések esetén, akkor az adott jelölt szervezet listája törlésre kerül. Az önkormányzati választásoknál nem változott a korábbi szabályozás, a jelölt kiesése a listaállítási jogvesztő határidejét követően nem befolyásolja a listaállítási jogát. Ez egy fontos garanciális szabály. Ezzel ellentétes szabályozás a választások befolyásolására alkalmas, terepet nyújt annak, hogy megfélemlítéssel, megvásárlással, előny biztosításával jelöltek visszalépésre bírjanak. Az egyértelmű anyagi jogszabály alkalmazása is gondot jelentett a választási szervnek, mivel az általános választási eljárási szabályok rendelkezését próbálták úgy alkalmazni, hogy az országgyűlési választásoknál módosított szabályt vezessék le. Az egyfordulós választási rendszer, és a listaállítási jogvesztő határidejének lejártát követő kiesés szabályai szorosan összefüggenek. A megváltozott szabályok indukálták az előválasztási eljárásokat, amelyek teljesen jogon kívüli eljárások²⁷⁰, hiszen ezekre vonatkozóan semmilyen jogszabály nem létezik. A résztvevők maguk alkotnak szabályokat, így az előválasztási rendszerben részt nem

²⁶⁸ https://www.valasztas.hu/jeloloszervezetadatlap_onk2019?p_p_id=onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=3&p_p_col_count=4&onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=687&onkszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1066

²⁶⁹ <https://www.valasztas.hu/1-2018.-szamu-iranymutas>

²⁷⁰ <https://elovalasztas2019.hu/post/reszletes-szabalyok>

vevő szervezeteknek csekély esélyük van arra, hogy eséllyel induló jelöltjük legyen és mandátumhoz jussanak. Kevesen gondolnak arra, hogy a többséggel, hatalmi pozícióban lévő politikai erő az ellenzéki jelölő szervezetek közötti előválasztásokat saját érdekeinek megfelelően könnyen befolyásolhatja saját aktivistáinak és szavazótáborának célzott mozgósításával. Budapesten a főpolgármesteri előválasztásnál lehetősége volt a kormánypártnak, hogy kiválassza ellenfelét, amikor a korábbi miniszterelnök feltörekvő pártjának jelöltje és egy csak szövetségi rendszerben életképes kispárt jelöltjei között történt előválasztás. Ilye esetben fontos érdek, hogy győzelem esetén, melyik párt jut anyagi- és szervezeti bázishoz, illetve, hogyan lehet azt nagy valószínűséggel megakadályozni. 2019. évben voltak hazánkban először jelölti előválasztások, így annak gyakorlati hiányosságait az idő múlása és az összegyűjtött tapasztalatok mutatják meg.

A választási szabályok egyoldalú megváltoztatása, amelyet a kétharmados parlamenti többség lehetővé tett, csupán az „oszd meg, és uralkodj” elvét követi, amely elvnek az alkalmazása alkalmazkodást igényel az ellenzéki oldalon. A 2019. évi helyi önkormányzati választáson - két, az ellenzék számára sikertelen országgyűlési választás után - közös jelölteket állítottak, és ennek eredményeként olyan sikert értek el, amely az egész magyar pártstruktúrára kihatással lesz a jövőben. A többségi választási rendszer, amely az egyfordulós rendszer lényege, a kétpártrendszer felé mozdul el. Különösen a többlet kompenzációs országgyűlési országos lista²⁷¹ szabálya révén. Nem csupán a stabil kormányozhatóság miatt, de a választási versenyben egyre több közéleti szereplő, az ellenzéki oldalon egy gyűjtőpárt indulásának szükségességét veti fel. A soron következő országgyűlési választásokon hat ellenzéki párt számára kényszerű együttműködés első vitája az egy vagy a két országos lista állítása. Mindkét álláspont a szavazatmaximalizálást célozza meg. A választási matematika az eredmények ismeretében működik, azonban a választók megszólításának módja meghatározza az eredményt. Az egy országos lista mellett állók legfőbb érve, hogy az ellenzék bal és jobb oldalának külön országos listája csak akkor lett volna sikeres, ha a 2018.évi országgyűlési választáson, valamennyi 106 egyéni választókerületben egy ellenzéki kihívóban megállapodik az ellenzék. Mivel ez nem történt meg, egy év múlva az ellenzék két legnagyobb jobb és bal pártja, a 2019. évi Európai Parlamenti képviselő választáson katasztrofális vereséget szenvedett. A pár hónap múlva megtartott helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már a megsemmisüléstől tartó pártokban fel sem merülhetett az önálló indulás joga. Az elkövetkező egy évben eldől, hogy az ellenzéki pártok közös indulása vagy egy

²⁷¹ Ogyvtv. 15.§ (1) bekezdés b) pont

jelölő szervezetben való tömörülésük indul a 2022. évi országgyűlési választáson. A döntést leginkább a 2020. év tavaszán kitört világjárvány gazdasági és társadalmi hatása fogja befolyásolni. Az ellenzék számára alapból kényszerítő erő a hatályos választási rendszer is, mert a jelenlegi többség ismételt, immár negyedszeri győzelme esetén, - amely kétharmados többséget valószínűsít az előző két azonos szabályok szerint választás miatt – nem sima ellenzéki vereséggel, hanem megsemmisüléssel járhat, új politikai erőnek átadva a helyét. Ez az új politikai erő valószínűleg már egynemű, az ellenzéki oldalt teljesen lefedő szervezet lesz.

4.1.13. A jelöltkiesés szabályozási problémái

4.1.13.1. A Borkai féle szexbotrány utáni visszalépés

A listaállítás mellett az egyéni képviselő és polgármester kiesése a jelöltállítás jogvesztő határidejének lejártát követően szintén torzulásokhoz, visszaélésekhez vezethet. A Borkai-ügy a választások legnagyobb nyilvánosságot kapott botránya, amelynek hatásait pontosan nem lehet mérni, de az eredmények²⁷² és a Publicus Intézet reprezentatív kutatása²⁷³ igazolta, hogy a győri polgármester botránya az egész kormánypártra kihatott, különösen a fővárosban és a megyei jogú városokban. Mivel visszaléptetése a jelöltállítás lezárulta után az ellenzék biztos győzelmét jelentette volna, a kormánypárt nem tudta lemondadni. A jelöltállítás lezárulta után a jelöltkiesés szabályait követve Győrben négy egyéni ellenzéki összefogáshoz tartozó képviselőjelölt²⁷⁴ váratlanul lemondott, és e választókerületekben szerzett minimális különbséggel a kormánypártoknak is vállalhatatlan polgármesterjelölt nyert. A befolyásolás miatti visszalépés egyik legszembetűnőbb jele, hogy az egyik egyéni választókerületben visszalépett képviselőjelölt a kompenzációs listán lévő jelöltségéről nem mondott le, az ellenzéki közös indulás nyílt megszegése mellett felvette a kompenzációs

²⁷² <https://www.valasztas.hu/helyi-onkormanyzati-valasztasok-2019>

²⁷³ <https://publicus.hu/blog/borkai-ugy-es-hatasai-az-onkormanyzati-valasztasokra/>

²⁷⁴ https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?p_p_id=onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=059&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=08&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=asc&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vlId=687&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=2&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_delta=20&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_keywords=&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_advancedSearch=false&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_andOperator=true&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_resetCur=false&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_cur=2

listáról mandátumát²⁷⁵. Ez egyértelművé tette a választási visszaélést, azonban ennek jogi következménye nincs. Az ilyen háttéralkuk kiküszöbölésére garanciális szabályt szükséges beépíteni. Ha valaki lemond az egyéni képviselői jelöltségéről, az automatikusan a listás jelöltségére is ki kell hasson, ha a jelenlegi szabály, illetve szabályozatlanság marad, akkor az csak a választási visszaélést szolgálja. A szabályozásból fakad, hogy a választást követően sem tudott megszabadulni a botránya miatt felbecsülhetetlen károkat okozó polgármesterétől a kormánypárt, meg kellett várni az alakuló ülésen az alpolgármesterek választását, ahol a többségük birtokában a kormánypárti alpolgármesterek megválasztásával mondhatott le a polgármester.

A visszaléptetés politikai eszközként, ha úgy tetszik fegyverként alkalmazását személyesen is megtapasztaltam, amikor a legnépszerűbb jelöltünk a szavazás előtti napon váratlanul visszalépett.²⁷⁶ Ilyenkor csak az érdekelt leplezi le magát, rövid távú politikai és jogi következmények nélkül.

A Borkai-ügy mintává vált. A kormánypárt vezetői között is nézetkülönbséget okozott, hogy erkölcsi alapon döntsenek, vagy a politikai zsákmányszerzés értékrend nélküli praktikus megoldását kövessék. Pár napos bizonytalanság után a pártelnök, kormányfő úgy döntött az utóbbi megoldást követik. A személyében erkölcsileg megsemmisült polgármestert nem léptették vissza, mivel a botrány kirobbanása a jelöltállítás lezárultát követően időzítetten történt, így új kormánypárti jelöltet már nem tudtak állítani. A háttérben zajló egyeztetések eredményeként az ellenzéki összefogás négy azonos párthoz - ez az a párt, amelyik a 2018. évi országgyűlési választáson nem volt hajlandó visszaléptetni egyéni jelöltjeit, ezzel kétharmados győzelemhez juttatta harmadszor is a kormánypártot - tartozó jelöltjének visszalépése. Majd a képviselő-testület alakuló ülését követően a néhány száz szavazattal, épphogy nyert polgármester javaslatára, a kormánypárti többségű közgyűlés megválasztotta

²⁷⁵https://www.valasztas.hu/jeloltadatlap_onk2019?p_p_id=onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_ejeloltSzemelyAzon=78FB8DC1B14A82293E927B729C7A792B&onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&onkjeloltadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=687

²⁷⁶https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vlId=294&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_vltId=687&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=15&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_telepulesKod=091&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=asc&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=2&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_evkSzam=08&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_jeloSzervezet=F%C3%BCredi+Sz%C5%91l%C5%91sgazd%C3%A1k+%C3%A9s+F%C3%B6ldm%C5%B1vel%C5%91k+Egyes%C3%BClete&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1237&onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_keywords=#onktelepulesijelolteklistak_WAR_nvinvrportlet_listTitle

az alpolgármestereket. Ez volt az a pont, ahol a polgármestert már le lehetett mondani. Az időközi választáson a kormánypárt tanult a választási botrányból és a helyi választások egyik alapvető sajátosságát vette alapul, a jó jelölt kiválasztását. A politikai életből a párt által korábban kiszorított kardiológust kérte fel polgármester-jelöltnek. Az ellenzéki összefogás gyengeségei azonban kiütköztek, mert a korábbi polgármestert megszorító erős jelöltet lecserélte, ami féléven belül végzetes hibának bizonyult, mivel jóval nagyobb arányban nyert a kormánypárti jelölt. Több elemzés is foglalkozott a botrány országos hatásával, elsősorban a főpolgármesteri, és a fővárosi kerületi polgármesterek, valamint a megyei jogú városok polgármesterek választási eredményei miatt. Kaposváron, ahol indultam egy helyi civil szervezet jelöltjeként, a Borkai-ügy miatti stratégiaváltás után, amely korábban az alacsony részvételt szorgalmazta, hirtelen erőteljes mozgósításba kezdett a kormánypárti főpolgármester Borkait elítélő nyilatkozata után. Az idő rövidsége miatt rendkívül költséges telefonos kampány a korábbi helyhatósági választás részvételi arányát 10%-kal növelte, amely ellenkező hatást ért el, mert a polgármester, aki 25 éve töltötte be ekkor a posztját, közel 10%-os esést - 2014-ben az érvényes szavazatok 65.57%-át, 2019-ben az érvényes szavazatok 56.43%-át kapta - könyvelhetett el. Ez volt a legrosszabb szereplése, a legalacsonyabb támogatottsággal választották meg. Egy a győri kardiológus jelölthöz hasonló társadalmi háttérrel rendelkező ellenzéki jelölt esetén valószínűsíthető lett volna a bukása, ahogy ez több településen megtörtént.

Egy botrányból indult történés, extrém helyzetein keresztül jól tesztelhetők a választási szabályok és azok nem megfelelése, illetve visszaélésre lehetőséget biztosító szabályozási eleme. E szerint, ha valaki egyéni képviselőjelöltségéről lemond, akkor ennek a kompenzációs listán lévő jelöltségre is ki kell hatnia, ellenkező esetben a háttéralkuk keretében jelentősen befolyásolható a választás eredménye. Ezt a lehetőséget pedig egy ilyen típusú szabályozással ki lehet zárni, illetve esélyét lehet csökkenteni.

4.1.13.2. Halál miatti kiesés, a mohácsi mustgáz mérgezés

Jelöltállítás lezárulta után a jelölt halála miatti kiesése, ha csak egy jelölt marad, megismételt választás tartása indokolt, és az újra kezdődő határidők jelenthetnek megoldást. A jelenlegi szabályok jogosulatlan előnyt biztosítanak annak a jelöltnek, aki egyedül marad a megmérettetésben az ellenfele akaratán kívül. Ha több jelölt van és egyikük meghal, még mindig van választási lehetőség a választóknak, de egy jelölt esetén nem beszélhetünk

választásról, csak szavazat leadásáról. Ebben a szituációban a választók, joggal nem érzik szükségét, hogy elmenjenek szavazni. Érvényességi küszöb hiányában az egyfordulós szavazási rendszerben akár egy szavazattal, például az egyedüli jelölt magára szavazásával is mandátum szerezhető, ami legitimáció hiányát jelenti és a választás jogintézményét kiüresíti.

A 2019. évi önkormányzati választásokon Mohács polgármestere, Szekó József 2019. szeptember 27-i halálával kiesett a jelöltek közül. 2019. szeptember 9-én 16.00 órakor zárult a jelöltállítás, mivel rajta kívül csak egy jelölt maradt, nem valósulhatott meg tényleges választás. A mohácsi választópolgárok határozott választ adtak: 5943 megjelent választójogosult közül 4076 érvénytelen szavazat volt. Az egyedüli jelöltre leadott 1867 érvényes szavazat mellett nyert mandátumot²⁷⁷ a polgármester. Ez a választói véleménynyilvánítás egypártrendszerben forradalminak minősül. A korrekcióra csak azért lehetséges esély, mert a képviselő-testület többsége - a polgármester ellenzéke - a testület feloszlásával képes kikényszeríteni az időközi választást. Ez azonban nem törvényi garancia, hiszen, ha az így mandátumot szerzett polgármester jelölő szervezete jutott volna többségbe a testületben, semmi nem kényszerítené ki az időközi választást. A szabályozásban egy olyan garanciális szabály beépítése indokolt, hogy több jelölt indulása esetén, ha a kiesések eredményeként egy jelölt marad, akkor időközi választást kelljen tartani. Hasonlóan, mint amikor nincs egyetlen jelölt sem. Azért fontos, hogy ez a szabály több jelölt indulása esetén kerüljön csak alkalmazásra, mert számos kis településen csak egy jelölt indul, sőt van olyan település, ahol nem találnak jelölteket, mert a közügyekkel járó terheket senki nem vállalja. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől, - ha a választás eredménytelen vagy elegendő jelölt hiányában nem lehetett megtartani - a szavazás kitűzött napjától számított százhusz napon belülre kell kitűzni.²⁷⁸ Ez az idő elég ahhoz, hogy a hátrányba került jelölt vagy jelölő szervezet megfelelő jelöltet tudjon állítani, tudjon a választókkal találkozni a kampány során. A mohácsi példa önmagában jelzi a szabályozás nem megfelelőségét, azonban az élet tovább bonyolította a következményeket. Mohácson az egyedüli polgármesterjelölt győzelme, átmeneti lett volna, mivel a képviselő-testület többsége az ellenkező politikai oldalhoz tartozott. Ennek megfelelően a képviselők többsége jelezte, hogy

²⁷⁷https://www.valasztas.hu/telepulesadatlap_onk2019?onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_formDate=32503680000000&p_p_id=onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=5&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2&p_r_p_1632770263_prpTelepulesKod=181&p_r_p_1632770263_prpVltId=294&p_r_p_1632770263_prpVltId=687&p_r_p_1632770263_prpMegyeKod=02&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=294&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpVltId=687&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpMegyeKod=02&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_prpTelepulesKod=181&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_jelolesTipus=1&onkeredmenyadatok_WAR_nvinvrportlet_evkSzam=

²⁷⁸ Ve.8. § (1) bekezdés

a törvényi idő elteltével feloszlását kimondja a képviselő-testület, ezzel kényszerítve ki időközi polgármester-választást, ahol már tudnak újabb jelöltet állítani. Az időközi választásig pedig a képviselő-testület többsége minden polgármesterre átruházott jogkört visszavesz és szűk mozgástérbe kényszerítik a városvezetőt. A 2020. március 11. napján, a kormány által kihirdetett veszélyhelyzetben²⁷⁹ különleges jogrend lépett életbe, amellyel a polgármester gyakorolja a képviselő-testület hatásköreit, így dönthet az éves költségvetésről, elmozdíthatja az önkormányzati intézmények, gazdasági társaságok vezetőit. A jogalkotó ezen szabályt a katasztrófavédelmi törvényben²⁸⁰ fogalmazta meg, és jól érzékelhető, hogy a szabályozás teljesen átgondolatlan, illetve a korábbi rövid idejű árvízvédelmi időszakokat vette figyelembe, és nem az akár évekre is elhúzódó világjárványt. A jelenlegi szabályozásban nehezen magyarázható, hogy a 199 fős országgyűlés ülésezik, de a jóval alacsonyabb létszámú képviselő-testületek nem. A rendkívüli jogalkotási jogkörrel felruházott kormánynak nem áll érdekében ezen a szabályon változtatni, akár az elektronikus szavazást lehetővé tenni, amely korunkban rendelkezésre áll. Ez idő alatt a választott képviselő-testületnél nagyobb létszámú megbeszélések zajlanak a városházák dísztermeiben, vállalkozói tanácskozás a gazdasági segítségnyújtó programról, vagy épp a helyi éttermek, edzőtermek, egyéb szolgáltatások újraindításáról. A gyakorlat megmutatta, hogy az eredeti jogalkotói szándék nem átgondolt, módosításra szorul.

4.1.14. A választások lebonyolítása érdekében jogalkotási igények

A szavazatszámláló bizottsági munkát vállaló választópolgárok száma 2019. évben 30.100 fő²⁸¹, 2014. évben még 33.076 fő volt. A bizottságok korösszetétele további probléma, mivel egyre idősebbek a szavazatszámlálók. Idős emberek reggel 6 órát megelőzően, este 7 óras urnazárás után körülbelül 10 óráig dolgoznak. Az önkormányzati hivatalok munkatársainak csökkenése miatt a jegyzőkönyvvezetővé megbízható munkatársak száma is egyre kevesebb. E körben érdemes megjegyezni, hogy a jelöltek, jelölő szervezetek részére is egyre nagyobb gond delegálni a választási bizottságokba, mivel a delegált és választott tagok között megkülönböztetést alkalmaz a törvény²⁸². Míg a választott tagok megbízási díjban

²⁷⁹ veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet

²⁸⁰ a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

²⁸¹ https://www.valasztas.hu/delegáltak-szama_onk2019

²⁸² Ve.19. § (2) bekezdés

részesülnek, - amely 2018. és 2019. években 35. 000 Ft²⁸³ - addig a jelöltek, jelölő szervezetek delegáltjainak megbízási díj nélkül kell dolgozniuk. Tartósan ez a rendszer nem fenntartható, az idős tagok kiesésével lehetővé kell tenni a választási bizottságok működőképességét. Mivel a szavazatszámoló bizottságok működéséhez 5 fő szükséges, ezt a minimális létszámot kell finanszírozni, ezzel a választott tagok létszáma 3 főről²⁸⁴ 5 főre nőne. A kiválasztásuknál viszont a jelölés nem a polgármestertől függő jegyző, mint helyi választási iroda vezetője tenné, hanem a képviselő-testületben közösen történhetne csak a jelölés. Jelölés nélkül nem lehetne szavazni a választási bizottsági tagokra. Megoldást jelenthet még állampolgári kötelezettségként a választói névjegyzéken szereplő választópolgárok közül történő sorsolás, amelynek eredménye ellen, ha egyik képviselő sem tiltakozik, akkor válna a bizottság tagjává. A sorsolás sorrendiséget is jelentene, így a póttagok választása is megvalósulhat. Mivel a képviselőkkel, polgármesterekkel szemben semmilyen képesítési követelmény nincs, ha valamelyik képviselő ésszerű indok nélkül akadályozza a választási bizottság létrehozását, az kisorsolt személy kiválasztását a bíróság hagyná jóvá. Elképzelhető egy olyan megoldás is, hogy a sorsolás eredményeként a jelölteket három fős bírói tanács hallgatná meg és terjesztené az alkalmas jelölteket a képviselő-testület elé. Ha a képviselő-testület nem hagyná jóvá az előterjesztett választási bizottsági jelölteket, a döntést a bíróság háromfős tanácsa hozná meg. A jegyzőkönyvvezetők kiválasztása hasonló módon történhetne, köztisztviselők, kormánytisztviselők, közalkalmazottak, rendvédelmi dolgozók névjegyzéke alapján.

4.1.15. Két választás egyidőben

A helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati választás ugyanazon napon és azonos szavazóköriben való megrendezése a szavazatszámoló bizottságoknak kihívást jelent. Ezek laikus testületek, és a hivatali kolléga, mint jegyzőkönyvvezető sem választási szakértő. Van, aki a szociális, adózási, műszaki vagy gazdasági területen dolgozik. A választási felkészítő egy alkalommal nem alkalmas arra, hogy két eltérő szabályozást egyszerre alkalmazzanak. A korábbi külön szavazókör²⁸⁵ az egyidejűség mellett alkalmasabb volt a

²⁸³ a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 22/2019. (VII. 31.) IM rendelet 1. számú melléklet 44.pont

²⁸⁴ Ve.24. § (1) bekezdés

²⁸⁵ Vae. 115/D. §

lebonyolításra, kevesebb hiba fordult elő. Kevés szó esik a választási felkészítőkről, amely a képzésnek egy speciális fajtája. Legfeljebb 45 perc alatt vizuális, vagy szerepjátékkal támogatott élményjellegűnek kell lennie, ahhoz, hogy laikusok szabálykövetőként végrehajtsák az egymásra épülő eljárási feladatokat. A szavazatszámláló bizottsági tagok igénylik az egyoldalas, ábrás, vázlatos eljárás-leírásokat, amivel érdemes kiegészíteni a Nemzeti Választási Iroda által kiadott választási típusokhoz igazodó, választási füzeteket²⁸⁶. A szavazatszámláló bizottságoknál problémaként merült fel, hogy nem adták át a nemzetiségi választópolgároknak a nemzetiségi szavazólapot. Előfordult, hogy ez olyan mértéket öltött, amiért megismételt szavazást²⁸⁷ kellett tartani. Ez nem szimplán adminisztrációs hiba, mivel az ötévenkénti választójog gyakorlásakor a választójog, mint alapjog korlátozásáról van szó. A választás törvényessége mellett, a megalakult testületek legitimációját is megkérdőjelezi. A helyi önkormányzati és nemzetiségi szavazólapok eltérő színűek, az előző fehér, míg az utóbbi zöld színű. A kétféle színű, eltérő választás szavazólapjai keveredése problémát okozott, amelyet a választási szervek előre láttak, ezért a törvényi szintű szabályozás hiánya miatt a Nemzeti Választási Bizottság iránymutatást²⁸⁸ adott ki. Az iránymutatás a nemzetiségi borítékokban talált helyi önkormányzati választásra vonatkozó szavazólapokkal kapcsolatban úgy ítélte, hogy azok nem vehetők figyelembe. Mivel ez az értelmezés a választói akarat figyelmen kívül hagyása, iránymutatás alapján nem bírálható el. Az iránymutatás nem terjedhet ki a választói akarattól eltérő döntésre. A szavazatszámláló bizottságok eltérő döntése nem alapoz meg egy esetleges jogorvoslati eljárásban hozott döntést, ahhoz tételes törvényi szintű szabályozás szükséges. A Ve. a megismételt szavazás esetén a megtartás végső határidejét és a névjegyzék tartalmát²⁸⁹ határozza meg, azonban részletes eljárási szabályokat nem tartalmaz, szükséges az egyes határidők meghatározásánál az általános szabályokhoz igazodó utaló szabály megalkotása, így mikor kell kiküldeni a választási értesítőt, vagy jelölt kiesése esetén mi a teendő.

4.1.16. Határon túli szavazók

A névjegyzékhez kapcsolódó lakcímbjelentési visszaélések a keleti határnál olyan mértéket öltöttek, amely az egész választás tisztaságába vetett hitet megingatják. Számos jogorvoslati-, és büntetőeljárás alapján szembeötlő, hogy a korábbi választásoknál szereplő

²⁸⁶ <https://www.valasztas.hu/valasztasi-fuzetek>

²⁸⁷ https://www.valasztas.hu/megismetelt-valasztasok_onk2019

²⁸⁸ <https://www.valasztas.hu/1/2019.-nvb-iranymutatas>

²⁸⁹ Ve.108. §

választópolgárszámhoz képest választást eldöntő hatású az ilyen arányú lakcímlétesítések. A választási szerveknek nincs felhatalmazása a lakcímlétesítések törvényességének vizsgálatára. Mivel ez a joggal való visszaélészerű magatartás a választás tisztaságába vetett közbizalmat súlyosan rombolja, ezért indokolt, egyrészt a választási szerveknek hatáskört biztosítani, másrészt a megelőzés lehetősége miatt a jegyző döntése ellen rövid határidővel, adminisztratív bírói kontroll beépítését. Ennek szükségességét a jegyző 2013 óta meglévő politikai vezetőtől való személyi függősége indokolja. E területen a szabályozás elégtelensége, sőt a nyílt választási visszaélés támogatása nem az első eset a korábbi választásoknál is felmerült²⁹⁰, azonban a jogalkotó hallgatásával cinkossá válik. A jelenség megítélésének súlyosságát jelenti, hogy a magyar társadalmat megosztó választójog biztosítása a határon túli, magukat magyarnak való, tehát nem feltétlenül magyar nemzetiségű kettős állampolgárokat potenciális megvásárolható szavazóknak tekinti. Ehhez járul hozzá a határon át szervezett szállításuk, amely szintén jogsértő. Külön morális kérdést vet fel, hogy a gazdaságilag hazánkhoz képest is elmaradott régióból származnak a voksturisták. Ez a jelenség a nyugati határszélen fel sem merül, ami jelzi a mögöttes anyagi ellenszolgáltatás meglétét. Különösen messze vezet az egyes magyarországi ellátások biztosítása a határon túli választók részére, akik magyarországi lakcímet létesítenek, mert a választási visszaélés közpénzből, a magyar adófizetők pénzéből történik. A helyi önkormányzati választáson a legszembetűnőbb a kizárólag a választási eredmény befolyásolása céljával megtett lakcímbeljelentések, amelyek a helyi választói akarattal szemben is képesek eldönteni a választást. A szabályozás elégtelensége miatt csak jogorvoslat útján, megismételt szavazáson szintén lehetőség van erre a visszaélészerű joggyakorlásra, ami egy ördögi kör. Eredménytelen jogkeresés, jogon kívüli eszközök igénybevételehez vezet, amely idő kérdése. Ez különösen veszélyes a gazdaságilag elmaradt régiókban. A jogalkotó egyértelmű feladata és felelőssége a több választáson felmerült visszaélés megszüntetése, amelyre az autonóm közigazgatási szervként működő Nemzeti Választási Iroda is felhívta²⁹¹ a figyelmet.

Az egyértelmű szabályozás fontossága alapján tételesen fel kell sorolni, hogy mikor kell újraszámolni a szavazatokat, és milyen arány esetén van szükség csupán az érvénytelen szavazatok átvizsgálására. Ez lehet a korábbi szavazatszámológási szabály²⁹² alapulvétele. Így, ha a két legtöbb szavazatot szerzett jelölt által elért szavazatok számának különbsége az

²⁹⁰ Kvk.III.37.502/2018/2.

²⁹¹ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2019. október 13-án megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

²⁹² Vae. 72. § (7) bekezdés

összes jelöltre leadott érvényes szavazatok egy százalékát nem haladja meg vagy szavazataik között a különbség kisebb, mint az érvénytelen szavazatok száma, akkor a szavazatszámláló bizottság köteles az érvényes és érvénytelen szavazatokat ismételten megszámlálni. A szavazás megismételtetése kivételes döntés, ezért a szabályozásnak egyértelműen meg kell határozni mely esetben kerülhet rá sor. Nemcsak a legköltségesebb eljárás a választás eredménye elleni jogorvoslat eredményeként, de komoly társadalmi hatása is van, hiszen a közvetlen hatalomgyakorlás eredményeként rövid idő eltérés mellett, akár eltérő eredmény is születhet, amely választási csalás esetén indokolt elsősorban.

4.1.17. A rövid kampány adatvédelmi problémái

Az 50 napos kampány²⁹³, kéthetes aláírásgyűjtés időszakot ölel fel. Ahhoz, hogy valamely jelölő szervezet vagy jelölt eredményesen tudjon kampányolni, adatbázist kell építenie. Ezt a gyakorlati tapasztalat egyértelműen alátámasztja. Az adatbázisépítés az információs önrendelkezés alapján jön létre. Főszabályként, azonban kérdésként merült fel, hogy ezek az önkéntes személyes adatközlések, valóban önkéntesek-e, továbbá megfelelnek-e a célhoz kötöttség és az adatminimalizálás követelményeinek²⁹⁴. A különböző konzultációs levelekben történő megkeresések, válaszboríték biztosításával kapcsolattartási adatokat gyűjtenek be, ez lakcím, telefonszám, email, közösségi háló elérhetőség. A jelölő szervezetek azonban a felhasználás célját illetően nem adnak pontos felvilágosítást. Különösen igaz ez a személyes adat felhasználásának időtartamára. Ezt mutatják az elköltözöttek, elhunytak részére juttatott névre szóló üzenetek. Az egyik legsikeresebb kampány a telefonos kampány, amely azonban rendkívül drága, így csak jelentős anyagi eszközökkel bíró jelölő szervezetek engedhetik meg maguknak. Minden kampányeszköz nemcsak szolgálhatja az adott jelölő szervezet sikerét, de ellenkező hatást is válthat ki. A választópolgárok nem minden esetben jutalmazták, ha a privát életükbe beavatkoznak, választói akaratukat befolyásolni kívánják, továbbá a szavazáson való részvételre buzdítanak. Különösen visszas, amikor az adott lakásban feltételezetten lakók iránt érdeklődik a kampányban résztvevő önkéntes, vagy maga a jelölt. Érdekes megemlíteni a Facebook szerepét a választásokon. Sokan túlzott jelentőséget tulajdonítanak a Facebook és a többi közösségi hálónak, amelyek a jelölt, illetve a jelölő szervezet megismertetésére alkalmasak, azonban az információ-dömping miatt a hírfalakon a hatékonysága csekély. Érdekes jelenségként megjelentek az úgynevezett bérkommentelők,

²⁹³ Ve.139. § (1) bekezdés

²⁹⁴ az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4.§

akik nem fizetségért, hanem valamilyen előnyért, esetleg valamely jelölt vagy jelölő szervezet iránti szimpátiaként megosztásokkal, tetszésnyilvánításokkal, hozzászólásokkal próbálják támogatni az általuk kedvelt jelöltet. A hozzászólások nem mindig egységes üzenetet tartalmaznak, és tükrözik a hozzászóló stílusát, szóhasználatát, amelyek többször ellenkező hatást váltanak ki, különösen a helyhatósági választások esetén, ahol többen személyesen ismerik a jelölteket. Káros hatása elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a képzetesebb, biztos háttérrel, hivatással rendelkező embereket távol tartja a közélettől, mivel nem kívánnak lesüllyedni erre a szintre. Az általam alkalmazott módszer a hozzászólók személyes megszólítása, udvarias stílusban történő tényközlés, valamint a bejegyzés személyes motivációjának rögzítése. Ennek a módszernek a helyi választáson van eredménye, mivel a közös ismerősök hamar eldöntik, hogy ki a korrekt szereplő. Egy alaklornál többször nem szükséges reagálni, mert az parttalan vitát gerjeszt. Ezt a munkát a hozzászólók maguktól elvégzik. A válasznak rövidnek, és lezárónak kell lennie. Ez a módszer virtuálisan megfelel a Háznagy Asszony politikai bölcsességének: "úgy kell az emberekkel beszélni, hogy a piacra holnap is le tudjunk menni." Esterházy Péter a Termelési regény című munkájában fogalmazta meg: „Egy bizonyos szint fölött nem süllyedünk bizonyos szint alá”. Ezt a magatartást, azonban csak azoknak a jelölteknek kell követni, akiktől a választóik ezt el is várják, korábbi hivatásuk miatt.

A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választáson induláskor valamennyi egyéni választókerületbe kerestünk szakmailag, emberileg felkészült jelölteket, akik a településen köz- és elismert nevek. Közel száz emberrel beszéltem. A legtöbben a politikai élet stílusa és a gengsztervilághoz közelítő eszközrendszerre, - a megfélemlítéstől a zsarolásig, a különböző hivataloknak való feljelentésig - egyszóval a hétköznapi élet megnehezítésére hivatkozva utasították vissza a felkérést. Szerencsére nem csak szavazóként, de ajánlóként, támogatóként számíthattam rájuk. A jelöltek foglalkozása és életkora így behatárolttá vált. Elsősorban nyugdíjas korú, illetve az állammal, az önkormányzattal semmilyen kapcsolatban nem álló személyek vállaltak jelöltséget. Ez a tapasztalat rávilágított nem csupán a jelöltséggel kapcsolatos, de annak esetleges következményeitől való általános félelem miatt szükséges jogalkotói és jogalkalmazói feladatokra.

A választói adatbázisok közül a legismertebb a Kubatov-lista, amelynek külön Wikipedia oldala²⁹⁵ van. Bár feltételezhetően valamennyi párt rendelkezik hasonló, de nem

²⁹⁵ <https://hu.wikipedia.org/wiki/Kubatov-lista>

ennyire elhíresült választói adatbázissal. A Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság nem képes hatékonyan fellépni ellenük. A választók pártszimpátiáját tartalmazó listák súlyosan sértik a magánélet védelmét. Az aktivisták által kitöltött és vezetett listák pontossága is megkérdőjelezhető, mivel az aktivisták a nyilvántartottról személyes megítélésüket, esetleges ellenszenvüket tükrözheti. Egy demokráciában ez elfogadhatatlan, egy diktatúrában életveszélyes lehet, mert semmiben nem különbözik az állampárti besúgó hálózattól, a III-as csoportfőnökség módszereitől. A sors fintora, hogy ezeket a listákat a volt besúgók mellett, azok áldozatai közösen vezetik. Vélhetően ez annak következménye, hogy az állampárti besúgók neveit a mai napig nem hozta az állam nyilvánosságra, az erre vonatkozó törvényjavaslatok²⁹⁶ sorra elbuknak az Országgyűlés előtt. Ez pedig azt jelenti, hogy magas rangú jelenlegi döntéshozók érintettek, és hatalmukkal visszaélve megakadályozzák a nyilvánosságra hozatalt. Az állampolgárok nagy része, akik részt vesznek egy ilyen adatbázis frissítésében nem is látják be tevékenységük antidemokratikus és veszélyes következményeit. Megoldás az adatbázisok ellen való szigorú fellépés és a választók, valamint a jelölő szervezetek kapcsolatának szabályozása, mivel a magyar társadalom nem rendelkezik kellő immunitással a személyes adataik kiszolgáltatásával és az azzal való visszaélés lehetőségével szemben. Minden közvéleménykutatás, konzultáció és egyéb megkeresés esetén a választásokhoz kötődően tilalmazni kell a személyes adatok kiszolgáltatását arra hivatkozással, hogy ez különleges ügynevezett szenzitív adatai megszerzésére is alkalmas.

Önmagában az írásbeli hozzájárulás feltétele sem védi a választók ezen szenzitív adatait. A választásokhoz kötődést megalapozza, ha a kérdező politikai párt, vagy ahhoz kötődő szervezet egyesületek, de ilyenek az önkormányzatok és azok szervei, vagy a kormány és minisztériumai, minden szervezet vagy személy, akiknek a megbízása politikai pártok által létrehozott testületektől, vagy kinevezett személyektől származik. A választási kampányidőszak meghosszabbítása növelheti az esélyegyenlőséget a jelöltek, jelölő szervezetek között, de önmagában kevés eszköz. Inkább egy komplex választójogi reform része, amely adatvédelmi garanciák beépítését igényli. Az adatbázisok jelentőségének visszaszorítására hatékony eszköz a népszavazási kezdeményezések megkönnyítése, amelyek a választások közötti időszakban egyfajta bizalmatlansági indítványként működnek. Ilyen volt a szociális népszavazás²⁹⁷, amely végső soron a gazdasági világválság következményeivel együtt a kormány bukásához vezetett. Továbbá az érvénytelen migráns népszavazás²⁹⁸,

²⁹⁶ <https://www.parlament.hu/irom41/07193/07193.pdf>

²⁹⁷ https://static.valasztas.hu/nepszav08/main_hu.html

²⁹⁸ <https://www.valasztas.hu/20>

amelyet a kormány a sorozatos népszavazási kezdeményezések megakadályozása miatt kezdeményezett az úgynevezett „kopasz balhé”²⁹⁹ másnapján, amikor egy autonóm közigazgatási szervet szervezeten megszálltak egy politikai érdekcsoport felbérelt emberei, félelmet keltve a jogszerűen eljáró népszavazást kezdeményezővel, és a visszatartás fizikai erőszak eszközével az időrangsort befolyásolták. Az esetnek nem lett következménye. A népszavazás alkalmas eszköz a választói akarat kifejezésére, amely segíti a pártok politikájának felülvizsgálatát fontos társadalmi kérdésekben. Így nem kell szondázni a lakosságot, amely során a választók által önkéntesen megadott adatok alkalmasak lehetnek különleges adataik nem szabályszerű nyilvántartására.

4.1.18. A kompenzációs lista szerepe

Az Övt. 10. § (3) bekezdése alapján a listaindítás jogát nem érinti, ha a nyilvántartásba vett egyéni választókerületi jelölt visszalépett vagy kiesett. Cser-Palkovics András és Gulyás Gergely által benyújtott törvényjavaslat³⁰⁰ alapján a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt módosító 2013. évi LXXXIX. törvény 30. §-a, 2013. június 21. napjától az alábbi szabályt iktatta be. Ve. 307/J. § (1) bekezdése szerint a kompenzációs lista állításánál a jelölő szervezet - a lista nyilvántartásba vételéig bejelentett - egyéni választókerületi jelöltjeinek számát kell figyelembe venni, kivéve azt a jelöltet, akinek nyilvántartásba vételét a helyi választási bizottság elutasította. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a helyi választási bizottság törli a nyilvántartásból a kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bírált egyéni választókerületi jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot. A Nemzeti Választási Iroda által kiadott választási füzet³⁰¹ magyarázatot nem fűz, csak a tételes jogszabályt idézi, amely nem nyújt segítséget a választási irodák vezetői és a választási bizottságok számára. A Nemzeti Választási Bizottság elnökének sajtónyilatkozata³⁰² megerősíti az eltérést az országgyűlési és a helyi önkormányzati választások szabályai között a jelölt kiesése és a listaállítás törlése kapcsolatában. Eszerint a korábbi választási eljárási törvény kifejezetten rögzítette, hogy az egyéni jelöltek visszalépése nem érinti a listaállítás jogát, de ez a szabály a jelenleg hatályos törvényben már nincs benne. Ugyanakkor az

²⁹⁹<https://24.hu/kozelet/2016/02/23/balhe-a-nemzeti-valasztasi-irodanal-borfejuiek-tartottak-fel-az-mszp-s-politikust/>

³⁰⁰ T/11200. számú törvényjavaslat

³⁰¹ Választási füzetek 209 szám 4.2.6. pont

³⁰² https://index.hu/belfold/2018/02/16/az_nv_b_torli_az_orzagos_listat_ha_nincs_eleg_indulo/

önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben még szerepel a szabály, hogy a kompenzációs lista állításának jogát nem érinti, ha a jelöltek száma a minimum alá csökken. Az iránymutatás nem kötelező érvényű, a testület tulajdonképpen előre nyilvánosságra hozta, miként fogja értelmezni ezt a szabályt. A listatörlésekről azonban egyedi döntést kell a testületnek hoznia, amellyel szemben bírósághoz lehet fordulni. Az Övtv., mint anyagi jogszabály és a Ve., mint eljárási jogszabály együttes értelmezése a jelölt kiesésének hatása a lista sorsára nézve fontos. Önmagában nem egy technikai szabályról van szó, hanem egy nagyon fontos politikai eszköz a jelölő szervezetek megállapodására, hiszen a jelölő szervezetek kölcsönös vissza léptetésekkel nagyobb sikereket érhetnek el a választás során. Ezt akadályozta meg az Országgyűlés, az országgyűlési választások újraszabályozásával, azonban nem tartották fontosnak az önkormányzati választási szabályoknál. Így több induló jelölő szervezet paritásos visszaléptetésével arányosan részesülhet a kompenzációs listán szerezhető mandátumokból és nagyobb eséllyel indul egy jelölt, kihívóként. Ez a lehetőség jogszabályi értelmezést igényel, és nagyban nehezíti az egymással eleve bizalmatlanul tárgyaló jelölő szervezeteket a visszaléptetési megállapodások megkötésében. Ez csak egy választási szakértő szaktudásának birtokában és kellő politikai akarat esetén nyújt lehetőséget a sikeres választáshoz. A Ve. listatörlési szabálya csak szűk körben alkalmazandó³⁰³. A választási bizottság törli a nyilvántartásból a kompenzációs listát, ha a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett, valamint a bejelentett, de még jogerősen el nem bírált egyéni választókerületi jelöltjeinek száma együttesen nem éri el a törvényben foglalt minimumot. Amennyiben a jogerősen nyilvántartásba vett jelöltek száma meghaladja a listaállításhoz szükséges törvényi minimumot és a listát jogerősen nyilvántartásba vették a későbbi kiesések nem érintik a listaállítás jogát. Ez nemcsak a fent említett politikai eszköz az egyfordulós választási rendszerben, a kölcsönös visszaléptetések mellett szavatolt arányos kompenzációs mandátumok miatt, de fontos garanciális szabály a választási harcban a megfélemlítés és megvásárlás alkalmazásakor, amikor az ellenérdekű jelölő szervezetek levadásszák, - különböző módszerekkel - a másik oldal jelöltjeit. Ezek a háttérben zajló folyamatok, olyanok, mint a kartellezés. Nehezen bizonyítható, de eredménye felismerhető. A garanciális szabály miatt a lista nem sérül, sőt mint a győri extrém példa mutatja: az egyéni jelöltségtől visszalépett jelölt felvette kompenzációs listán szerzett mandátumát. Kaposváron az egyesületünk jelöltjei közül a szavazás napját megelőző pénteken a legismertebb pékmester váratlanul visszalépett, ezzel a képviselő-testületi többséghez tartozó új, kevésbé ismert jelölt

³⁰³ Győr Helyi Választási Bizottsága 179/2014. (IX. 22.) számú határozata

nagy aránnyal nyert, megelőzve pártársait is, akik ismertebbek voltak, de nekik volt helyi egyesületből ismert kihívójuk. A választási eredmények számai mindig leleplezik a beavatkozó érdekelteket. Ennek azonban nincs önmagában jogi szankciója, bár a választás tisztaságának megóvásának³⁰⁴ elvét sérti. Elméletben egy kellően dokumentált visszaléptetési beavatkozás megalapozhatná a szavazás megismétlésének elrendelését. Azonban a jellemzően zsarolás, fenyegetés, vesztegetés megállapítása büntetőeljárás keretében történhet, amelynek jogerős lezárásáig a választási jogorvoslat keretében érdemi döntés nem várható.

Egy szempontból volt előnyös a visszalépési akció a kutatás szempontjából: ez a visszalépés világossá tette, hogy nem az ellenzéki összefogás, hanem a többségi oldal kiábrándult polgári szavazói támogatták elsősorban szervezetünket, amely veszélyessé vált a mandátumát töltő többség számára – támogatottsági mérésüket igazolta az eredmény, mely szerint 7 egyéni választókerületben nem érték el az 50%-ot - és lehetőséget jelentett az ellenzék számára. Az öt kis ellenzéki párt – minimális tagsággal - azonban a kompenzációs lista nehezen kialakított sorrendjének foglyává vált, és nem volt képes megállapodni. A visszalépés csak a szavazás napja előtt történhetett meg, amely időpont már nem jelentette a teljes ellenzék megegyezésének kockázatát. Ez igazolta a kampány során folytatott tájékoztató munkámat, mely szerint valamennyi kihívó jelölő szervezet megállapodása szükséges az egyéni körzetekben való mandátum szerzéshez. Az öt listás mandátum megszerzésére szövetkezett közösen induló ellenzéki pártok több egyéni választókerületben meghaladták a 40 %-ot, de egyikben sem tudták meghaladni a mandátumszerzéshez szükséges 50%-os támogatást. Kaposváron az őszi beszéd utáni két héttel lezajlott 2006. évi önkormányzati választás eredményeként valamennyi egyéni választókerületben a jelenlegi kormánypárt jelöltjei nyertek mandátumot, és azt négy cikluson át megőrizték. A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választáson a tizenkettő egyéni választókerületből hétben 50% alatti támogatottságot szereztek a többségi pártok jelöltjei, így a jelölő szervezetünk által javasolt visszaléptetésekkel hét egyéni mandátum mellett három kompenzációs listán kiosztott mandátummal a közgyűlési többség eséllyel megszerezhető lett volna. Az együttműködés visszautasítása következményeként az egyéni választókerületben megosztott kihívói szavazatok miatt az ellenzéki jelölő szervezetek csak a kompenzációs listán kiosztható mandátumokkal számolhattak. Egy választási mechanizmus, és ahhoz szükséges lépések felismerése hosszú évek politikai tapasztalatát igényli. A folyamatosan átalakuló, különböző személyes alkuk miatt a választáskor 21 éve ellenzékben politizáló helyi

³⁰⁴ Ve. 2.§ (1) bekezdés a) pontja

politikusok nem rendelkezettek megfelelő tudással, így lapot húztak a 21-re, amely lépés maga a bukás.

A kutatásként indult jelöltség mandátumot eredményezett a civilszervezet jelöltjeként, hiszen nemcsak az ellenzéki, de elsősorban a kormánypárti szavazók közül sikerült szavazatokat szerezni, a hivatással rendelkező, régi polgári családokat képviselő jelöltjeinkkel. Az empirikus kutatás kézzelfogható eredménye 1032 kompenzációs listára került szavazat, így a civil szervezetünknek egy mandátum. A Kúria tudásmegosztási programjának 2019. évi beszámolója kapcsán, a IV. bírói tanács elnöke, mentorbíróként értékelésekor, kihangsúlyozta, hogy a doktori iskolák hallgatói közül a kutatási területem kézzelfogható eredményt hozott, egy önkormányzati képviselői mandátumot. Darák Péter elnök úr, a Kúria elnöke a beszámolót követően külön gratulált, hogy két empirikus kutatást követően a felhalmozott tudás és tapasztalat alapján nem csupán számos publikáció született a témában, hanem prezentációként képviselői mandátum megszerzésére is sor került. Prezentációként sokan egy előadásra gondolnak, azonban egy választási eljárás jelöltként való véghezvitele előadások sorozata, mely egy prezentációban áll össze.

4.1.19. A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választások tapasztalatai alapján szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nagy szerepük van az egyesületeknek, független jelölteknek, akiknek a részvétele egyre alacsonyabb a nagyobb települések választásán. A részvételük egyik feltétele az 1994. évi választási reformmal megszüntetett kétfordulós önkormányzati választási rendszer visszaállítása. Az első fordulóban valamennyi potenciális jelölt részt tudna venni, és az eredmény alapján már csak az esélyes jelöltek méretnek meg magukat a második fordulóban. A kétfordulós választási rendszer lényege abban rejlik, hogy ne egy összetartó kisebbség nyerhessen az egyéni választókerületekben mandátumot a többi jelölt, jelölő szervezet szavazatainak megosztásával. A jelenlegi egyfordulós választási rendszer lehetőséget nyújt arra, hogy sok jelölt indulását segítse elő a mandátumát töltő újra induló jelölt, hogy a többséget megosztva tartósan biztosítsa pozícióját.

Szavazási fordulók kérdéskörével szorosan összefügg az egyéni választókerületekben, illetve a kompenzációs listán szerethető mandátumok aránya. A 2010. év után hozott képviselő-testületi létszámok csökkentését eredményező törvénymódosítás megváltoztatta az egyéni választókerületben szerethető és a kompenzációs listán szerethető mandátumok

arányát. Ez a módosítás hasonló következménnyel járt, mint az országgyűlési választásokon a többletkompenzáció intézményének bevezetése, mivel mindegyik a valós kompenzáció kiürítését szolgálja. Ez helyi önkormányzati szinten a döntéshozatalhoz szükséges többség alapján értelmezhető. A képviselő-testület felénél több képviselő hozhat döntést, így a lecsökkent kompenzációs listán szerezhető mandátumok minimális befolyással bírnak a képviselőtestület működésére öt éven keresztül. Ugyanúgy, ahogy az országgyűlésben a kétharmados többség, a képviselő-testületek esetében a minősített többség az egyéni választókerületek többségének megszerzésével garantált. Fontos, hogy a korábbi egyéni választókerületi, és kompenzációs listán szerezhető mandátumok aránya kerüljön visszaállításra a csökkentett képviselői mandátumszám mellett. Kaposvár 61.441³⁰⁵ fős város esetében a korábbi 16 egyéni választókerületi mandátum 12-re, míg a 11 kompenzációs mandátum 5-re csökkent.³⁰⁶ A 16:11 ($16:11 = 1:0,6875 = 1,4545454545455:1$), és a 12:5 ($12:5 = 1:0,4166666666667 = 2,4:1$) arány, nem jelenti a mandátumszámok arányos csökkentését. A korábbi arány megtartása - a 27 képviselői mandátum 17-re csökkentésének megtartása mellett - 10:7 ($10:7 = 1:0,7 = 1,4285714285714:1$) lenne. A mandátumszámok törvényi meghatározásának következménye az egyéni választókerületek átalakítása, melyet a korábban felvázolt garanciális szabályok megalkotását követően kell elvégezni.

A képviselőjelöltek minőségi kiválasztása történhet az ajánlás megszüntetése mellett a hatósági erkölcsi bizonyítvány feddhetetlenséget igazoló követelmény támasztásával, az öröklésben érintett családtagokra is kiterjedő nyilvános vagyonyilatkozattal, állammal és önkormányzattal szembeni öt évre visszanyúló, folyamatos köztartozásmentes nyilvántartásban való szerepléssel, és a szigorú gazdasági összeférhetlenségi szabályok az öröklésben érintett családtagokra való kiterjesztésével.

Ehhez kapcsolható a választási szervek által valamennyi választásra jogosult számára közhiteles nyilvántartások alapján valamennyi jelöltre egységes tájékoztató kiadásával, amely a választók számára lehetőséget nyújtana a jelöltek alkalmassági összehasonlítására. Elősegíthető ezzel a módszerrel, hogy a magasabb végzettségű és tapasztalattal rendelkező jelöltek jussanak mandátumhoz. Az ajánlás rendszerének eltörlése a választópolgárok adatvédelme mellett és a fenti szigorú követelményeknek való megfeleléssel minőségi

³⁰⁵ Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve 2019, 72. oldal Központi Statisztikai Hivatal, A lakónépesség száma 2019.01.01. napján

³⁰⁶ Övtv.5.§

változást jelentene a politikusok személyében. Kizárva ezzel, hogy bűncselekményeket elkövető személyek üljenek választott testületekben.

A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélben történő szavazási lehetőségét ki kell terjeszteni a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár számára is. A magyar munkavállalók jelentős, több százezres létszámban dolgoznak, tanulnak elsősorban Európában, de a világ távolabbi országaiban is. Számukra is biztosítani kell a választójog gyakorlását, amelyet a nagy távolságra lévő külképviseltek aránytalanul megnehezítenek és költségessé tesznek. Felmerül, hogy a nagyobb részvételi arány alapján, létrejövő erős legitimáció érdekében általánosan minden választópolgár számára biztosítható ez a szavazási forma, amely lehetővé teszi, hogy ne csak egy napon lehessen szavazni, hanem határidőig kelljen feladni a szavazatot. A levélszavazás újra-szabályozásával a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok szavazataival való tömeges visszaélés lehetőségét is ki kell zárni.

Az ukrán határmenti választási visszaélések megszüntetése érdekében az életvitelszerű magyarországi tartózkodás igazolását követően kerülhetnének csak fel a névjegyzékre. Az új jogszabályi rendelkezés megalkotásának nehézsége a lakcímbejelentés nem kellő szabályozása. Lehet a jegyzőnek, - aki a helyi választási iroda vezetője - további hatáskört adni: a nem Magyarországon született névjegyzéken szereplő személyek helyben lakásának ellenőrzését. Az ellenőrzés alapján a helyi választási iroda vezetője kezdeményezhetné a lakcímnyilvántartásból, - ezzel a névjegyzékből – való törlést. A döntés ellen a területi választási iroda vezetőjéhez lehetne fellebbezni. A másodfokú döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékhez lehetne fordulni. Természetesen a jogorvoslati határidők figyelembevételével a szavazás napja előtti névjegyzék lezárásáig kell megszületni a jogerős döntésnek. A jogorvoslati határidőkből a Magyarországon életvitelszerűen nem élő személy eleve kiesik, ezek a határidők jogvesztők lennének, nem lehetne igazolással élni. Az ellenőrzés a szomszédok meghallgatásán túl, magyarországi jövedelem utalás, adó és járulék fizetés igazolására is kiterjedhet.

A települési lakcímmel rendelkezők passzív választójoga mellett biztosítani kell számukra az aktív választójogot is. Ez adott szavazóköri névjegyzékbe bejelentkezési eljárással rendezhető. Ebben az esetben is a helyi választási iroda vezetője járna el. Itt a választópolgárnak kell igazolnia (akár tanúval) a helyben lakást. A többes szavazás esetükben kizárt, hiszen a névjegyzékben csak egyszer szerepelhet. Ezzel a megoldással az indokolatlan alapvető választójoguk teljessé válik, nemcsak választhatók, hanem választók is lehetnek. A helyi választási iroda vezetője kontrollálni tudja, hogy egy-egy szavazókörbe aránytalan

számú bejelentkezés ne történjen. A döntése ellen a területi választási iroda vezetőjéhez lehetne fellebbezni. A másodfokú döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékhez lehetne fordulni.

Törvényi szintű alapelvek lefektetése szükséges a képviselő-testület megalakulását követően a bizottságok, részönkormányzatok összetételének meghatározása során, annak érdekében, hogy a kompenzáció rendszere a vegyes választási rendszerben ne eredményezzen további durva torzulást. Jelenleg a többséget szerzett képviselőknek csak saját erkölcsi érzékük szab határt, amit nem lehet alapelvi szintű garanciális korlátként értelmezni. A képviselő-testület szerveiben, így bizottságaiban és településrészi önkormányzataiban a kiosztható képviselői és az úgynevezett „külső szakértői” helyeknek arányban kell állni a mandátumok egymáshoz viszonyított arányával a többség és a kisebbség között. A kompenzációs lehetőség magasabb foka, ha az úgynevezett „elveszett szavazatok” (amelyek nem juttattak mandátumhoz senkit) se vesszenek el. Így a vegyes választási rendszerben az egyéni választókerületekben, a nem a többségre szavazók és a többségre szavazók számarányát vennék alapul a bizottsági és településrészi helyek kiosztásakor. Ez a megoldás biztosítaná leginkább a választói akarat kifejezését a képviselő-testület szerveinek felállításában, továbbá garanciaként működne a testületi döntéshozatal ellenőrzésére, mivel több a nem többséghez tartozó bizottsági, illetve településrészi önkormányzat tag venne részt a munkában. Ezen elv alapulvételével kerülne meghatározásra a képviselő-testület szervei vezetőinek kiválasztása, a bizottság és településrészi önkormányzati elnöki feladatok felosztása. A képviselő-testület szervei szakterületenként kerülnek meghatározásra a bizottsági struktúrában, ezért célszerű a külső bizottsági tagok szakértelmét megkövetelni, hiszen itt nem választás útján történik a megbízásuk, hanem kimondottan szakértői munkájuk és tapasztalatuk, nem utolsósorban végzettségük kell, hogy legyen alapja a kiválasztásnak. Ez a garanciális szabályozás a burkolt párt finanszírozás lehetőségét is csökkentené, de mindenképpen a megalapozottabb döntéshozatalt segítené, mivel egy műveletlenebb ember könnyebben befolyásolható, kritikai érzeke esetleg alacsonyabb. Ez alapfeltétele a demokratikus testületekben a vita, az érvelés lehetőségének megteremtéséhez.

Az egyéni jelölt visszalépési szabályait a vegyes választási rendszerben ki kell terjeszteni garanciális szempontból a kompenzációs jelöltre is. Ezzel automatizmus lépne életbe, ha visszalép valaki az egyéni jelöltségétől, akkor a kompenzációs listáról is törölni kell, amely nem érinti a listán meglévő sorrendiséget. E szabályozási hiányosságára a 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármester választáson Győrben derült fény. A Borkai-botrány kipattanása után a háttéralkuk eredményeként az ellenzéki összefogás négy

jelöltje egyoldalúan visszalépett az egyéni jelöltségtől, ezzel növelve a botrányba keveredett polgármester esélyeit. Azonban a közös ellenzéki már jogerősen lezárt kompenzációs listás helyükről nem mondtak le, így egyikük a lista befutó helyéről annak ellenére mandátumot szerzett, hogy egyéni képviselőként nem is vett részt a választáson, tehát szavazatot sem gyűjtött a közös ellenzéki listára. E garanciális szabály megalkotása csökkentené a választási visszaélések lehetőségét, amelyet a jelenlegi szabályozás elégtelensége támogat.

A jelöltkiesés szabályozásának hiányosságát egy haláleset világította meg, amikor a Mohácsi polgármester újra jelöltette magát, majd a jelöltállítás lezártával egy fatális mustgáz mérgezésben elhunyt. A haláleset miatti jelöltkiesés után egy ellenzéki polgármester jelölt maradt csak, mivel a jelöltség lezárása után a kormánypártok már nem indíthattak új jelöltet. A választást így az egyfordulós, érvénytelenségi küszöb nélküli rendszerben akár saját egy szavazatával is megnyerhette volna a jelölt. Meg is nyerte úgy, hogy az érvénytelen szavazatok, amelyek a település lakóinak egyértelmű tiltakozását fejezték ki, jelentősen meghaladták az egyedüli jelöltre leadott érvényes szavazatok számát. Ebből az esetből kiindulva, ha több jelölt van a jelöltség lezárásakor, de kiesés miatt csak egy jelölt marad, akkor megismételt választásra kerüljön sor, amely lehetőséget nyújt új jelölt állítására. Azért csak abban az esetben lenne ez a szabályozás, ha több jelölt van a jelöltség lezárásakor, mert jellemző a kis településeken, hogy csak egy jelölt van, sőt előfordul, hogy egy sincs.

A visszalépés szigorú ellenőrzés mellett történhetne a jelöltállítás lezárása után, ha nem a jelölő szervezet jóváhagyásával teszi a jelölt. Ezzel kizárva, hogy a konkurensok fenyegetéssel, előny ígéretével befolyásolják döntését. Szankciókkal lehet a tényleges garanciákat beépíteni, így a korábban jelölő szervezet jelöltjének indult személy a jelölő szervezet engedélye nélküli visszalépése esetén anyagi formában kellene megtérítenie a jelölő szervezet igazolt költségeit, amely jelöltsége alapján felmerült, sőt magas összegű pénzbüntetést is maga után vonna, továbbá a visszalépést követő választáson, illetve azonos típusú választáson nem indulhatna jelöltként. Egy ilyen szigorú szabályozás jelentős mértékben védené a választások tisztaságát a háttéralkuktól, amelyek sokszor nehezen bizonyítható, látens bűncselekmények megvalósulását jelzik.

A választási bizottság létrehozásának, tagjai kiválasztásnak szabályait garanciális szabályokkal – névjegyzékről sorsolás, nagyobb nyilvánosság, végzettségi követelmény, bírói kontroll stb. - kell kiegészíteni, az eljárásuk, döntéshozataluk pártatlansága, és szakmai megalapozottsága érdekében. A minimális működéshez szükséges öt főre érdemes felemelni a választott tagok létszámát, mivel a delegált tagok száma egyre csökken. A delegálás szabályai

nem változnának, de addig, amíg tiszteletdíjban nem részesülnek, a megfigyelő státusz mellett tőlük munkavégzés nem várható el.

A választási iroda működését jelentős elektronikus támogatottság jellemzi ma már. A papír alapú adminisztrációs terhek felülvizsgálataként, az egyes bejelentést szolgáló nyomtatványok csökkentése és egyszerűsítése indokolt. Ilyen például a jelölő szervezet nyilvántartásba vételekor kiadott egyedi azonosító kód, amelyet később az egyéni jelöltek bejelentésekor elegendő lenne feltüntetni. Továbbá a listaállítás bejelentésekor is a korábban már rögzített adatok megismétlése felesleges adminisztráció és egyben hibaforrás. A jelölti ajánlóív igénylési és a jelöltbejelentési nyomtatványok egymásra épülése is sok párhuzamos adatrögzítést feleslegessé tenne. A szavazólapon való név feltüntetésének tartalmát, az első között kelljen rögzíteni, ahol felhívja a bejelentőlaphoz fűzött tájékoztató a figyelmet, hogy azon később változtatni nem lehet. Jelenleg az ajánlóív igénylésének végén kell ezt rögzíteni, amely később nem módosítható.

Ötödik rész

5.1. A választási jogorvoslati rendszer problémái

A jogorvoslati rendszer áttekintése az általános és a különös eljárásokban az egyes jogorvoslati eszközök szerint elsősorban: a kérelemre jogosultak körére, a jogorvoslati fórumrendszerre, az eljárási határidőkre, a meghozható döntésekre terjed ki. Ennek alapján vizsgálható a jogorvoslás változtatásának irányai a választási eljárásban, az ahhoz tartozó megfelelő jogorvoslati fórumrendszerrel. A jogorvoslati rendszer átalakításnak célja az eltérő bírói döntések helyett az egységes joggyakorlat megteremtése a legmagasabb színvonalú ítélkezés során.

5.1.1. A választási jogorvoslati rendszer alakulása

A választási jogorvoslati rendszert a jogszabály-módosítások hatásait tekintve a közigazgatási és munkaügyi bíróságok átalakítása, az új közigazgatási perrendtartás hatálybalépése okán is érdemes áttekinteni. A magyar jogtörténetben öt évtizeden keresztül létezett a Közigazgatási Bíróság, amely feladatainak bővülése során a választási ügyekben is

hatáskört kapott.³⁰⁷ A választási panaszokat korábban a képviselőház és a Kúria bírálta el. A közigazgatási bírák által az 1947. évben teljes ülésükön elfogadott, teljesülési megállapodás Alkotmánybírósági hatáskört³⁰⁸ jelentett, mely szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Áf.) preambulumban rögzítésre került, hogy a köztársaság polgárai részére biztosítja az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogait. Ezek különösen a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja. A közigazgatási bírák teljes ülése szerint, minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész állam-berendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Eszerint, az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Ezt mindenkire kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében végzi. Így a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lettek volna végrehajthatók. A Közigazgatási Bíróság bíráitól már 1945. évben, elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vették el, majd az elfogadott teljesülési megállapodásban meghatározott alapjogi bíráskodás melletti önkéntes elkötelezettség miatt 52 év működés után megszüntették az elkülönült Közigazgatási Bíróság szervezetét. 1949-ben történt megszüntetésük egybe esik a tényleges választások megszüntetésével. Azt követően inkább szavazásról beszélhetünk, ami mutatja egy totális rendszer zavart fogalomrendszerét. A jogállami kereteken túllépő hatalom is próbált valamilyen, akár hazug legitimitást színlelni, ilyen az egy jelöltre leadott szavazat az egypárti rendszerekben. Ez beleillett a központosítás, szovjet típusú hármas tagolású rendszerébe.

³⁰⁷ az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk 104.§

³⁰⁸ prof. Dr. Patyi András: Útközben, Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán ACTA HUMANA • 2019/1. 77–106.

Megszüntették a közigazgatási bíráskodást, kivonva az állami irányítást a bírói kontroll alól. Utólag elképzelhető, hogy a közigazgatási bírák valamelyike, aki az állampártba beágyazva megfelelő érdekérvényesítéssel rendelkezik, megmenthette volna magát a Közigazgatási Bíróságot, mint szervezetet. Ezt akadályozták meg a közigazgatási bírák a teljesülési állásfoglalásukkal. Azonban, hogy ennek lett volna későbbiekben előnye abban, hogy a hatásköröket fokozatosan visszaszerezve és a közigazgatás feletti bírói kontrollt az 1989. évi rendszerváltást megelőzően megvalósítsa, ma már nehezen eldönthető. Egy azonban bizonyos, hogy az ítélezés minősége nem lett volna eltérő, a rendes bírói szervezetben hozott döntésektől, amelyek közül nem mindegyikre lehet büszke a bírói kar. A rendszerváltáskor elmaradt múlttal való szembenézés pedig egyfajta folytonosságát mutatja a bíróságok erkölcsi megítélésének. Álságos lenne arra hivatkozni, hogy a rendszerváltáskor nem rendelkezett annyi bíróval a bírói kar, hogy a rendszerváltást megelőzően a vállalhatatlan ítéleteket hozó bíróktól megszabaduljanak. Arra hivatkozással, hogy a jogszabályoknak, az akkori jogszabályoknak megfelelő döntéseket hoztak, még önmagában nem lehet felmentés. Ezt szimbolizálja a közigazgatási bírák teljesülési megállapodása, amely zsinórmértéket határozott meg a bírák számára az ítéletek megalkotásakor. Egyfajta többletkövetelményt megfogalmazva a jogalkotó által kibocsátott jogszabályokról. Fontos kimondani, hogy a közigazgatási bírák a teljesülési megállapodással hitet tettek a jogállamiság mellett és nem szolgálták ki, mint szervezet az állampárti visszaéléseket, szemben a rendes bírói szervezettel. A bírói kar egyes bírái kiszolgálták az állampárti diktatúra igényeit, a vérbírák több száz ember halálát okozták. Ezek a törvényesített gyilkosságok, bebörtönzések, vagyonekobzások az áldozatok számára hátrányosabb volt, mint a jogtalan kivégzés vagy fogságban tartás, hiszen a bíró ítélete legitimálta az állami önkényt, a közösség megvetése széleskörű volt. Az Ellenzéki Kerekasztal,³⁰⁹ majd az állampárttal való egyeztetésre létrehozott Nemzeti Kerekasztal alapvető szándéka volt a magyar alkotmányos rend visszaállítása, annak jogtörténeti hagyományaiból építkezve. A rendszerváltást előkészítő 1989-es alkotmány-

³⁰⁹http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=699%3Aaz-eka-alakulouelese1989marcius22&catid=72%3Aazellenzekikerekasztaltargyalasainakhangfelvetelei&Itemid=203&lang=en

Az Ellenzéki Kerekasztal alakuló ülése 1989. március 22. az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (Budapest, V., Egyetem tér 1/3.) Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság: Vigh Károly, FIDESZ: Kövér László, Orbán Viktor, Független Jogász Fórum: Bártfay Pál György, Kónya Imre, Sándorfi György, Független Kisgazda Párt: Boross Imre, Magyar Demokrata Fórum: Gergely András, Szabad György, Magyar Néppárt: Varga Csaba, Szabad Demokraták Szövetsége: Magyar Bálint, Szabad Szakszervezetek Demokratikus Ligája: Bruszt László, Vitézy László, Szociáldemokrata Párt: Révész T. Mihály

módosítástól³¹⁰ számítva az elmúlt évtizedek a magyar jogtörténet hagyományait követve alakította ki a jelenlegi intézményrendszert. Az önálló szervezettel bíró Közigazgatási Bíróság létrehozásának határozatlan időre való elhalasztása a 2019. évi Európai Parlamenti képviselőválasztást követő napokban tartott kormányülésen³¹¹ került megfogalmazásra, mivel az európai választások eredménye nagyobb kompromisszum-készséget igényelt a kormánytól. Az ellenzéki pártok a miniszter szerepe miatt a közigazgatási bírók kiválasztása miatt eleve kritizálták a törvényt. Bár az akkori igazságügyi miniszterrel szemben nem fogalmazódott meg olyan kritika, mint az akkor hivatalban lévő Országos Bírósági Hivatal elnöke által a bírói karban feszültséget okozó kinevezési gyakorlata. Így a 2018. december 12. napján elfogadott a közigazgatási bíróságokról szóló törvényt és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló törvényt, amelyek az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet létrejöttéhez nélkülözhetetlen szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat tartalmaztak, és az utóbbi törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének időpontjaként 2020. január 1. napját állapította meg, a kormány 2019. május 29-i ülésén halasztási javaslattal megakadt. A kormány indokolása szerint, annak érdekében, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását, a kormány a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűléshez. Öt hónappal később a kormány úgy döntött³¹², hogy nem vezeti be a szervezetenként elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Komoly szakmai vitát követően a kormány úgy határozott, hogy a bíróságot meg kell óvni a felesleges vitáktól, ezért megtartja az egységes bírósági rendszert, nem lesz önálló közigazgatási bírósági szervezet. A Közigazgatási Törvényszékek eredeti koncepciója egy év alatt az elfogadott hetedik Alaptörvénnyel együtt elbukott, amely jogtörténeti jelentőségű. Emellett tetemes költségekkel járt - a közigazgatási bírósági szervezet létrehozásának és működésének előkészítésével kapcsolatos kiadások támogatására 1,648 milliárd szerepelt működési és további 4 milliárd felhalmozási kiadásként a 2019. évi költségvetésben³¹³ -, felesleges munkával és egzisztenciális kiszolgáltatottsággal számos szakember számára. A sors fintora, a

³¹⁰ az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

³¹¹<https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-kormay-elhalasztja-a-kozigazgatasi-birosagokrol-szolo-torveny-hatalybalepeset>

³¹² <https://hu.euronews.com/2019/10/31/a-kormany-vegleg-elallt-a-kozigazgatasi-birosagok-tervetol>

³¹³ Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 1. számú melléklet X. fejezet

nyolcadik Alaptörvény módosítás lett, amelyet ellenzéki képviselők terjesztettek be és a kormánypárti többség megszavazott. Ennek értelmében a 2019. december 12. napján – egy évvel napra pontosan a közigazgatási bíróságokról szóló törvény botrányos elfogadása után - az Országgyűlés az Alaptörvény hetedik módosításával az Alaptörvénybe emelt közigazgatási bíróságokat, valamint a Közigazgatási Felsőbíróságot, így a szervezetenként elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert nem vezette be, és az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző állapottal megegyező tartalmú módosítását fogadta el.³¹⁴ Ennek értelmében törlésre kerültek az önálló közigazgatási bíraskodásról szóló részek, sőt nem került vissza a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló korábbi Alaptörvényi rendelkezés sem. A közigazgatási bíróságok az egységes bírósági szervezetrendszer keretében működnek tovább.

5.1.2. A választási jogorvoslatban hozott döntések jellemzői

Az intézményi reform lépéseit követő ideális hatáskör-telepítés mellett fontos választ adni a választási eljárásban döntést hozó választási szervek és a jogorvoslati eljárásban eljáró bíróságok által hozott döntések elfogadottságának kérdésére is. A választási eljárás jogszerű döntései mellett, ha általánossá válik a „jogi csúrcsavar” kifejezés használata a köznyelvben és az Alaptörvényben rögzített alapelvek érvényesülésének gyakorlati korlátozottsága, súlyosabb esetben hiányának érzete, akkor nem jó úton járunk, reparációra van szükség. Ezt mutatják például a népszavazási kérdések hitelesítési eljárásának tapasztalatai. Ellenkező esetben a választás útján létrejövő testületek legitimitása fog megkérdőjeleződni és a bírói döntések végrehajtása mellett vagy helyett a jogon kívüli eszközök kerülnek előtérbe. A választási eljárás során hozott eltérő jogorvoslati döntések elvileg ugyanolyan természetesek, mint más jogterületek esetében, azonban a választási szervek és a bíróságok pártatlan döntésébe vetett közbizalom itt sérülhet a legszélesebb körben. A közbizalomnak való megfeleléshez érdemes vizsgálni a jelenlegi jogorvoslati rendszer jellemzőit és esetleges fejlesztési irányait. Sajátossága a választási eljárásban a jogorvoslat során hozott döntéseknek, hogy rövid idő áll rendelkezésre, mind a jogorvoslati kérelem benyújtására, mind annak elbírálására, így a rendelkezésre álló iratok alapján születik döntés, bizonyításra rendkívül szűk körben kerülhet sor.

³¹⁴ Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása (2019. december 12.)

A Kúria³¹⁵ több döntése is hivatkozik az egyik korábbi döntés elvi tartalmára,³¹⁶ amely a választási eredmény elleni jogorvoslat további speciális jellegét határozza meg az egyéb választási jogorvoslathoz képest. E szerint a törvénysértés pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket. Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámlálás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni. A gyakorlatban ez a közvetett ismeretre alapozott valószínűsítés a szavazatszámláló bizottság tagja(i) által tett írásbeli nyilatkozattal vagy a rendkívüli események jegyzőkönyvének csatolásával valósulhat meg eredményesen.

Ezen sajátosságok figyelembevételével érdemes vizsgálni, hogy az átalakult választási eljárási rendszerben a jogorvoslati rendszer hogyan alakult a választójogi reform eredményeként. A választópolgárok elvárása, hogy a fellebbviteli fórumok pártatlanul szolgáltatassanak igazságot, azonban a pártatlan döntéshozatal iránti igény nem veszi figyelembe a választási eljárás fent idézett sajátosságából eredő követelményeket, amely szükséges a jogorvoslat sikeréhez. Ezért olyan eljárási szabályokra van szükség, amely csökkenti a visszautasítások számát.

Dr. Darák Péter a Kúria elnöke, a Kúria 2014-ben kiadott évkönyvének³¹⁷ bevezetőjében külön foglalkozott azzal, hogy a legfelsőbb bírói fórum legmagasabb szintű választási bíróságként először alkalmazta az új választási eljárás szabályozásnak a Ve. rendelkezéseit. Kiemelte, hogy a három hivatásos bíróból álló tanácsok számára a törvény igen rövid, háromnapos határidőt biztosított a felülvizsgálati kérelmek elbírálására, ami a bíróságokra óriási felelősséget rótt. A Kúria több kiemelt ügytípusban végső fokon dönt, amelyek hatással vannak az alsóbb szintű bíróságok, a választási bizottságok és irodák jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységére. A 2014. évi választási évben a Kúria tanácsai

³¹⁵ BH2015. 24. Választási ügyben a Kúria az eljárás sommás jellege miatt csak korlátozott eszközökkel és szűk körben tud bizonyítást felvenni. Alapvetően - és érdemi elbírálás esetén - csak a kérelmező által csatolt bizonyítékokat tudja értékelni. Az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasító tartalmú határozatának megalapozottsága esetén érdemi felülvizsgálatra nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. törvény 224. §, 231. § (1) és (4) bekezdése].

³¹⁶ Kúria Kvk. 37.500/2014/6.

³¹⁷ Kúria évkönyve 2014. évi dr. Darák Péter a Kúria elnökének bevezetője

összesen 280 ügyben hoztak döntést, amely a közigazgatási szakág kéthavi ügyérkezésének felel meg.

5.1.3. *Indítvány benyújtására jogosultak*

A bíróságok első lépésként az érintettség kérdését vizsgálják, a Kúria döntéseiben³¹⁸, a döntések elvi tartalmaként rögzített, hogy az érintettség választási ügyben való vizsgálata során nincs helye hivatalból bizonyításnak, annak igazolása a kérelmezőt terheli. A kérelmező e kötelezettségének, ha nem tett eleget, az igazolás hiányának következményeit viselni köteles. Érintettség igazolásának hiányában a bíróság a kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.³¹⁹ A Vae. a kifogás benyújtását bárki³²⁰ részére lehetővé tette a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtására jogosultak köréről szóló állásfoglalásában³²¹ kifejtette, hogy a választási eljárás során különösen fontos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a választásra irányadó jogszabályok, illetőleg a választás, valamint a választási eljárás alapelvei a lehető legszélesebb körben érvényesüljenek, az esetleges törvénytelenések napvilágra kerüljenek, és a megfelelő jogorvoslati eljárás keretei között a választások törvényes rendje helyreállítható legyen. Ez az érdek megelőzi a kifogás benyújtására jogosultak körének korlátozásával kapcsolatos gyakorlati megfontolásokat. Amennyiben a kifogás benyújtására bárki jogosult, az az esetleges törvénytelenések feltárására irányuló jogorvoslatok akadálytalan érvényesülésének egyik garanciája. A kifogás benyújtására a választójoggal nem rendelkező természetes személyek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok is jogosultak voltak. Fellebbezést és bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet már csak a választójoggal rendelkezők, jelöltek, jelölő szervezetek, valamint az ügyben érintett jogi személyek nyújthattak be, mivel a kifogás benyújtását követően napvilágra került törvénytértés esetében már nincs meg az indok a jogosultak körének kiterjesztésére.

Az új szabályozást tartalmazó Ve. a „bárki” megjelölés helyett már szűkebb meghatározást használ. Így a kifogás benyújtására a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással: a központi

³¹⁸ Kúria Kvk.I.37.597/2014/5.

³¹⁹ BH 2014. 350. Érintettség igazolása hiányában a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálatára nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. tv. 221. § (1) bekezdés, 231. § (1) bekezdés.].

³²⁰ Vae. 77.§ (1) bekezdés

³²¹ a kifogás benyújtására jogosultak köréről szóló 5/2006. (II. 23.) OVB állásfoglalás

névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet jogosult.³²² Nem élhet tehát jogorvoslattal az a személy, aki nem szerepel a központi névjegyzékben, csupán abban az esetben, ha az ügyben érintett. Amennyiben az ügyben érintett természetes és jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli szervezet nyújtja be a kifogást, egyúttal igazolnia kell az ügyben való érintettségét. Az adott ügyben való érintettség fogalmát azonban a törvény nem határozza meg pontosan, azt esetről-esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv dönti el. A fellebbezést benyújtására szintén ez a személyi kör jogosult a Ve. szabályozásában, míg a Váe. szabályozása³²³ szerint a választási bizottság elsőfokú határozata ellen bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy nyújthatott be fellebbezést. A Váe. ezt a személyi kört jelölte meg jogosultként a bírósági felülvizsgálat³²⁴ esetén is. A Ve. az új szabályozásban a bírósági felülvizsgálat³²⁵ benyújtására a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen jogosultként, az ügyben érintett természetes és jogi személyt, jogi személyiség nélküli szervezetet határozza meg. Ez lényegesen leszűkíti a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultak körét a korábbi Váe. szabályozásához és a Ve-ben szereplő fellebbezés benyújtására jogosultakhoz képest is. A Nemzeti Választási Bizottság³²⁶ által másodfokon hozott 745 határozatból az elutasítások száma 449, az országgyűlési képviselők választásának kitűzése - 2014. január 20. - és a választás országos listás eredményének megállapítása - 2014. április 25. – között. A Nemzeti Választási Bizottság határozatai ellen összesen 219 esetben kezdeményezték a választási eljárás résztvevői a Kúria eljárását.³²⁷ A Kúria a 219 kérelemből 132 esetében folytatott le érdemi vizsgálatot és annak eredményeként 119 esetben, vagyis az esetek 90%-ában tartotta megalapozottnak a Nemzeti Választási Bizottság döntését, míg 13 esetben, az ügyek 10%-ában annak megváltoztatásáról döntött. A Kúria a 219 kérelemből 87-et érdemi vizsgálat nélkül utasított el. A 2014. évi jogorvoslati statisztika nem választja külön az érintettség hiányában történő elutasítások számát, azonban az elutasítások összességének magas aránya indokolja a Kúria joggyakorlat-elemző munkáját,

³²² Ve. 208.§

³²³ Váe. 79. § (1) bekezdés

³²⁴ Váe. 82.§

³²⁵ Ve. 222. § (1) bekezdés

³²⁶ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

³²⁷ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

figyelemmel különösen, az átfogó választójogi reform alapján végrehajtott első országgyűlési választás tapasztalataira.

Az új választási eljárás jogorvoslati rendszerében megjelenik az alkotmányjogi panasz lehetősége az Alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben. Ebben az esetben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint az alkotmányjogi panasz benyújtására az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet jogosult,³²⁸ ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Ve. szabályozása szűkíti a korábbi szabályozáshoz képest a jogorvoslati kérelmet benyújtók körét, amely indokolatlan korlátozást jelent a korábbi szabályozáshoz képest. A kifogás benyújtása esetében célszerű a jogosultak körét teljessé tenni, hogy a választási alapelvek sérelmét a választások tisztasága felett őrködő választási bizottságok minden esetben kivizsgálják, és megalapozott döntést hozzanak. A választási bizottságokkal szembeni közbizalom sérelmét jelentheti, ha a szűkített jogosulti körön kívüli személy bejelentését érintettség hiányában utasítják el, míg esetleg nyilvánvaló választási alapelv sérelméről van szó. Ha a kifogást benyújtók körét nem is változtatja meg a jogalkotó, hivatalból legyen kötelezettsége és ne csak lehetősége a választási bizottságnak, hogy megvizsgálja a bejelentést, és döntése ellen már csak az érintett élhessen jogorvoslattal. A kifogás a választási bizottság határozatának meghozataláig visszavonható, a választási bizottság azonban az eljárást hivatalból folytathatja³²⁹ a Ve. szabályozása szerint. Ez a szabályozás is abba a korábbi elvbe illeszkedik, hogy a választási bizottságok lehetőleg minden a választások tisztaságát befolyásoló tevékenységet vizsgáljanak ki.

5.1.4. Választási bizottságok megalakításának eljárási garanciáinak szükségessége a jogorvoslati eljárás szempontjából

A választási kifogást elbíráló választási bizottságok létrejöttéről érdemes szót ejteni, mert a jogorvoslati rendszer része, és specialitása, hogy a Nemzeti Választási Bizottság kivételével nincs végzettségi előírás a tagokkal szemben, így laikus testületnek minősülnek. A választási bizottságok választott tagjainak személyéről a képviselő-testület dönt, míg a megbízott tagjait a jelöltek, illetve jelölő szervezetek delegálják. A képviselő-testületek

³²⁸ Abtv. 27. §

³²⁹ Ve. 216. §

személyi kérdésben³³⁰ minősített döntéssel³³¹ határoznak, amely egyfajta garancia a konszenzusos, pártatlan választási bizottsági tagok megválasztására. Azonban főleg nagyobb településeken a minősített többséggel rendelkező politikai erőtől függ, hogy milyen tagokat választ, így nincs törvényi akadálya, hogy kizárólag pártolóikat válasszák be a választási bizottságokba. A megválasztott tagok kiegészülnek a megbízott tagokkal, amely tovább torzíthatja az arányokat. A szavazatszámláló bizottságokra eltérő szabályozásuk miatt ez különösen igaz, mivel jelenleg jelöltenként, illetve jelölő szervezetenként két-két fő delegálható.³³² Amennyiben a szavazatszámláló bizottságokba a képviselő-testületben többséggel bírók saját pártoló embereiket választják, amely kiegészül az általuk képviselt jelölő szervezet további megbízott két tagjával, lehetőség nyílik arra, hogy a szavazóköri eredmények megállapításakor (például vitatott szavazatok esetén) visszaéljenek a többségükkel. Aki már dolgozott szavazatszámláló bizottságban, akár tagként, akár a választási iroda tagjaként jegyzőkönyvvezetői feladatokat ellátva tudja, hogy a vitatott szavazólapok elbírálása a legcsekélyebb sérelem ahhoz képest, mint, amit a több, egy jelölő szervezet vagy jelölt mellett álló tagok jelenléte okozhat. A szavazókörök a lakókörnyezetben vannak, így a szavazatszámláló bizottságok tagjai általában ismerik a szavazásra érkező választópolgárokat, és befolyásolhatják pusztán jelenlétükkel a szavazás eredményét, ha egy jelölthöz vagy jelölő szervezethez köthető többségük, különösen az idős vagy alacsony iskolázottságúak körében, annak ellenére, hogy a szavazófülke biztosítja a választás titkosságát.

Tapasztalat szerint a legalább kétszer történő szavazatszámolás sem garancia, ha a tagok nem közösen, egyesével szortírozzák a szavazatokat, hanem külön-külön teszik azt. Sajnos a gyorsabb megoldást választják általában. Ilyenkor előfordulhat, hogy az egyik szavazólap csomagba átrakja valamelyik szavazatszámláló bizottsági tag a másik szavazólap csomagba tartozó szavazólapok egy részét. Ezt követően már csak a darabra számolják meg a szavazólapok sarkát pörgetve, nem minősítik a szavazatokat, hogy azt melyik jelöltre vagy jelölő szervezetre adták le. Ez az egyik legveszélyesebb választási csalás, mivel a választás eredményére kihathat, felülírva a leadott szavazatokban lévő választói akaratot. Nem csupán a jelölő szervezetek delegáltjainak munkáját szükséges ellenőrizni a többi bizottsági tagnak, a választott tagok éppúgy megtehetik. Ezért fontos, hogy a választási bizottságok tagjainak kiválasztási szabályait a befolyásolásmentes munkavégzés érdekében megfelelő garanciák

³³⁰ Mötv. 42. § 2. pont

³³¹ Mötv. 47. § (2) bekezdés

³³² Ve. 28. § (2) bekezdés

egészítsék ki. A szavazatszámoló bizottságok működésének tapasztalatairól érdekes adalékként szolgál a T/16775. számú törvényjavaslat általános vitájában elhangzott képviselői hozzászólás³³³, amelyet a 2005. június 21-i parlamenti jegyzőkönyv rögzít. Ebben Lezsák Sándor az Országgyűlés jelenlegi alelnöke, aki 1990-től országgyűlési képviselő, az alábbi tapasztalatokat osztja meg a képviselőkkel és az előterjesztővel a szavazókörben előforduló visszaélések lehetőségéről. Részletesen szól a láncszavazásról, amelyet stafétaszavazásnak nevez felszólalásában. Ismerete szerint a stafétaszavazás szervezője elmegy a szavazás színhelyére, nem tölti ki a lepecsételt szavazólapját, hanem zsebre teszi, és az üres borítékot dobja be a szavazóurnába. Ezt követően a szervező az üres borítékkal, illetve a szavazólappal elmegy a szavazati jogát egy-két ezer forintért vagy öt liter borért eladó személyhez, átadja neki a már kitöltött szavazólapot és leszavaztatja. A megbeszélte ellenértéket az illetőnek csak a szavazóhelyiségben adott és lepecsételt üres szavazólapja ellenében adja oda, hiszen az illető a stafétaszavazás szervezője által adott és kitöltött szavazólapot teszi be az urnába, azaz megmarad a sajátja. A szervező ezután elmegy a szavazati jogát egy-két ezer forintért vagy öt liter borért eladó következő személyhez, átadja neki a már kitöltött szavazólapot, és leszavaztatja, és bizony estig akár folytatni tudja ezt az eljárást. Az időpontok előzetes egyeztetése, alapos szervezőmunka és helyismeret esetén a szavazás napján akár a választás eredményét befolyásoló számú választópolgár szavazatát is meg tudja vásárolni ily módon a stafétaszavazás szervezője. Ez a fajta választási csalás főleg a kisebb településekre, illetve egy tömbben élő elszegényedett lakóövezetekre, telepekre jellemző, ahol kihasználják az ott élők kiszolgáltatott helyzetét és alacsony iskolázottságukat. Az egyedi eseteken túl romboló hatása abban rejlik ennek a módszernek, hogy választásról - választásra ismétlődésével az ott élők számára természetessé válik. Itt a jogalkalmazás beavatkozása helyett a jogalkotás képes hatékony változást hozni és megszüntetni a stafétaszavazást. A szavazólaphoz adott boríték megszüntetésével, a szavazólap külzetén elhelyezett bélyegzőlenyomat elhelyezésével, - amelynek megléte a szavazóurnába elhelyezés előtt ellenőrizhető - kizárható ez a csalási módszer. A felszólalás említi a névjegyzék alapján történő mozgósítást is, amikor a névjegyzék kezelői időnként saját jegyzeteikbe merülnek, majd cédulát adnak át a szavazatszámoló bizottság valamely tagjának, aki kimegy és telefonon értesíti a kampánycsapatot, hogy X, Y és Z párttag vagy nyilvántartott szimpatizáns, rokonszenvező még nem adta le szavazatát, azaz mozgósítsák őket. A felszólalás legszínesebb eleme a sokak számára talán komikusnak tűnő következő példa, amely azonban a szavazás titkosságának

³³³<https://sgis.parlament.hu/archive/playseq.php?date1=20050621&time1=084918&offset1=014725.00&date2=20050621&time2=084918&offset2=015739.00&type=real>

súlyos sérelmét jelenti. Kisebb településen úgy derítik fel néhány szavazó politikai szimpátiáját, amennyiben az nem vállalja nyilvánosan, hogy a szavazólapra a pecsétet, a bélyegzőt nem egyformán helyezik el, hanem valamelyik személynél, mondjuk az orvosnál három órát mutat a Szent Korona, hat órát a polgármesternél és kilenc órát az iskolaigazgatónál. Így a borítékok felbontását követően egyértelműen kiderül, hogy az említett három személy például kire szavazott. Ez a felszólalás jól érzékelteti a szavazatszámoló bizottságban folyó munka belső világát, amelyet a létrehozásuk és működésük szabályainak módosításakor érdemes figyelembe venni, erősítve azokat a garanciális szabályozási elemeket, amelyek biztosítják a pártatlan munkájukat.

A választási bizottság választott tagjainak jelölési szabályait lehet további rendelkezésekkel kiegészíteni, amelyek biztosítják, hogy csak olyan jelöltek közül választhasson a képviselő-testület, akik a legszélesebb közbizalmat bírják. Megoldást jelenthet a jelölési folyamat nagyobb nyilvánossága és az elfogult jelöltekkel szembeni tiltakozás lehetősége.

A választási bizottság választott tagjainak személyére, a választási iroda vezetője által tett előterjesztés az önkormányzat honlapján jelenik meg csupán a sok előterjesztés között, ami nem megfelelő nyilvánosság. Főleg nem az, ha a képviselő-testületi ülés előtt kiosztott anyagról van szó, ami a döntést követően kerül csak közzétételre. A kényes, a lakosság ellenszenvét kiváltó előterjesztéseknél általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a képviselő-testület többsége visszaél a rugalmas, szervezeti és működési szabályzatokban rendre megjelenő rendkívüli szabályokkal, amelyek elsősorban a nyilvánosság indokolatlan kizárását eredményezik. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó területi kormányhivataloknak a helyi szabályozási és döntéshozatali gyakorlattal kapcsolatos vizsgálataik során hatékonyabban kellene fellépniük. Ehhez a kormányhivatalok vezetőinek kinevezéséhez szükséges feltételeket³³⁴ szigorítani kell, mert a jelenlegi szabályozás nem ad kellő garanciát a szakmai alapon történő kiválasztásra. Ha a rendkívüli helyzetekben alkalmazható rugalmas szabályok alkalmazását a Mötv. garanciális elemekhez kötné, akkor a megfelelő nyilvánosság kizárásával hozott döntések esetén a kormányhivatal törvényességi felhívása kötelező lenne a képviselő-testület felé.

A választási eljárásokat szabályozó törvények mindig meghatározták, így a jelenleg hatályos Ve. szabályzás is, hogy meddig kell megválasztani a választási bizottságok tagjait.

³³⁴ a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 10.§-13.§

Főszabályként a választási bizottság törvényben meghatározott számú választott tagját és a szükséges póttagot a választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg.³³⁵ A választást úgy kell kitűzni, hogy a magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és kilencvenedik nap közé essen.³³⁶ Célszerű a szabályozásban a választási iroda vezetőjének a választási bizottság választott tagjaira vonatkozó személyi javaslatát a megválasztásukat megelőző 15 napig közzétenni, hiszen a fent ismertetett határidők, a választás kitűzésére és a választási bizottság választott tagjainak és póttagjainak megválasztására lehetővé teszi a nagyobb nyilvánosság biztosítását, ezzel kiegészíthető a Ve. szabályozása. További garanciát jelenthet, hogy egy jogorvoslati eljárásban eljáró testület tagjaival szemben a törvény támasszon bizonyos végzettségi követelményeket, akik képesek értelmezni a jogszabályokat, valamint végzettségüknél szakmai tapasztalatuknál fogva megfelelő szakmai tekintéllyel is bírnak a lakosság felé. Ezen követelménynek való megfelelést az adott település lakosságszámából adódó objektív korlátok figyelembevételével rugalmas szabályozással lehet megoldani pl. a legmagasabb végzettséggel rendelkezők közül kell felkérni a bizottsági tagokat. Csak akkor lehetne jelölni alacsonyabb végzettségű bizottsági tagot, ha a magasabb végzettségű felkért személy azt nem vállalja. Ezzel a megoldással a települési adottságokhoz igazodó szabályozás születne. Természetesen előfordulhat, hogy ilyen rendelkezés mellett is analfabéta tagja legyen egy bizottságnak, de többségében kedvező hatást gyakorolna a választási bizottságok munkájának minőségére. A szakmai és erkölcsi tekintélyt szolgálhatja bizonyos korhatár előírása, hasonlóan a jogorvoslati eljárásban eljáró bírakkal szembeni életkorhatárral. Az Alaptörvény negyedik módosítása 21. cikk (1) q) pontjában foglalt rendelkezés szövege alapján, Az Állam fejezet 26. cikk (2) bekezdése második mondata szerint bírónak az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig³³⁷ állhat fenn. A bírák felső korhatárára vonatkozó szabályozás megváltozása³³⁸ összesen 274 bírót érintett, 228 bíró szolgálati jogviszonya 2012. június 30-ával szűnt meg, további 46 bírónak pedig 2012. év végéig szűnt volna meg. Az Alkotmánybíróság a bírák kényszernyugdíjazását megalapozó törvénymódosítás megsemmisítését követően, egységes nyugdíjkorhatár szabályozása valósult

³³⁵ Ve. 21-23.§

³³⁶ Ve. 6. § (1) bekezdés

³³⁷ Lásd: Bjt. 1-5. §, III. Fejezet, 35-44. §, 47-64. §, V-X. Fejezet, XII-XIII. Fejezet, 223-224. §, 226-233. §, 236. §, 2012. évi XXXVI. törvény 158. § (32) b) - d).

³³⁸ Alaptörvény az Állam fejezet 26.cikk (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat

meg. Ha egy bíró tudása teljében, bizonyos kor felett nem ítélezhet, függetlenül szakmai tudása, és a döntéshozatal során fontos gyakorlati tapasztalata ellenére, a választási eljárás más döntéshozó testülete tagjánál sem indokolt e szabálynál megengedőbb rendelkezést fenntartani. Amennyiben egy elvi szintű új szabályozást vezetnek be, jelen esetben az életkor szabályozásának változtatását, célszerű azt végig vezetni a teljes érintett rendszeren. Az életkor szabályozása esetén is szükséges a települések lakosságszámából eredő korlátok figyelembevételével keretszabályt megfogalmazni, amely az adottságoknak megfelelően prioritásokat, egyfajta sorrendiséget szabályozna, hasonlóan a végzettségi követelmények beiktatása esetén megfogalmazottakkal. A Ve.17.§ (1) bekezdése szerint az egyes választás bizottság típusoknak megfelelő lakcímmel rendelkező, és a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet a bizottság tagja. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a választási bizottság választott tagja és a Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagja az lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat. A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjával szemben további követelmény, hogy jogi egyetemi diplomával rendelkezzen.³³⁹ E szabályozásnál is szükséges az egységes elvek alkalmazása, hiszen egy 23 éves végzett jogász is választott tagja lehet a legfelsőbb választási bizottságnak, jogorvoslati döntéseket elbírálvá, minden szakmai tapasztalat nélkül (pl. országgyűlési egyéni választókerületi eredménnyel szembeni fellebbezés), ezzel szemben bíróként választási eljárásban 30 év az alsó korhatár és jogi szakvizsga, illetve az abban foglalt szakmai gyakorlati idő is követelmény (pl. névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat). A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjával szemben mindenképp a bírákra vonatkozó szakmai és életkor követelményeket szükséges előírni. Nem látom akadályát annak, hogy a megbízott tagokkal szemben ugyanilyen követelmény kerüljön a szabályozásba, mivel jogaik és kötelezettségeik kevés kivétellel³⁴⁰ megegyeznek a választott tagokéval, sőt az eskü- vagy fogadalom letételétől kezdődően a megbízatásuk ideje alatt, a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjait megillető³⁴¹ havi tiszteletdíjjal megegyező mértékű díjazásra, illetve annak időarányos részére jogosultak. A tiszteletdíj kapcsán megjegyzendő, hogy annak mértéke a köztisztviselői illetményalap 38.650 Ft³⁴² tízszerese, amely 2009-től változatlan, így a 2013-ban létrehozott Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíja hét éven keresztül nem emelkedett, ahogy a választási irodákban dolgozó köztisztviselők illetményalapja sem

³³⁹ Ve. 17.§ (3) bekezdés

³⁴⁰ Ve. 19.§ (1) bekezdés

³⁴¹ Ve. 19.§ (3) bekezdés

³⁴² Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 58. § (1) bekezdés

változik közel tíz éve, amely függetlenségük és stabil egzisztenciájuk egyik fontos eleme. Illetményeltérítésük, megélhetésük azoktól függ, akik választásokon nyerik közvetlenül vagy közvetve megbízatásukat. Ez a kiszolgáltatott helyzet a pártatlan, szakmai munka ellen hat, vagy elhagyják a pályát, vagy feladják függetlenségüket. A választási bizottságok választott tagjainak közismert, szakmai, erkölcsi tekintéllyel kell bírniuk a választási eljárás során hozott pártatlan döntéseik széleskörű társadalmi elfogadottsága érdekében. Azért, hogy valóban köztisztelőben álló választási bizottsági tagok kerüljenek kiválasztásra, a jelölési eljárás további elemmel egészíthető ki a korábban jelzett nyilvánosság biztosításával, hogy a közzétételi időszakban lehetőség legyen személyük ellen tiltakozni. A választópolgárok megfelelő arányának tiltakozása esetén nem kerülhetne nevük a képviselő-testület elé. Ez a megoldás a választási irodát vezető jegyzőt is arra sarkallná, hogy ne a felette munkáltatói jogkört gyakorló polgármester által preferált jelölteket terjessze a képviselő-testület elé pár perccel egy a döntéshozatal előtt kiosztott, pár soros előterjesztésben, hanem alaposan gondolja át azt, vállalva annak felelősségét, hogy a lakosság véleményt mondhat az általa jelölt személyekről. A választási bizottság pártatlanságát szolgálná a javaslat elfogadása, hiszen átlátható jelölési folyamat esetén sem a képviselő-testület vezetője, sem a választási iroda vezetője nem kockáztatna meg a választások előtt egy ilyen típusú konfliktust a lakossággal, amely megkérdőjelezné az egész választási eljárás tisztaságába vetett hitet, végső soron a megválasztandó személyek, testület legitimitását. A választási iroda vezetőjének függetlensége e tárgykörben is felvetődik, a jegyzői álláshely pályáztatása kapcsán vissza kell térni a korábbi szabályozáshoz, amikor a jegyzőt, aki egyben a választási iroda vezetője a képviselő-testület nevezte ki és nem egyszemélyben a polgármester, aki a munkáltatói jogkört teljes egészében gyakorolja a jegyző felett.³⁴³ A jegyző kinevezése sarkalatos törvényi rendelkezés,³⁴⁴ így annak megváltoztatása széleskörű politikai konszenzust igényel. Be kell látniuk a jogalkotóknak, hogy ez a garanciális szabály mindegyikük közös érdeke egy demokratikus, egymást váltó politikai kurzusokat elfogadó társadalmi berendezkedésben.

5.1.5. A bírósági felülvizsgálati kérelem

A Ve. 229.§ (1) bekezdése alapján korábban a bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéltábla bírálta el. A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati

³⁴³ Mötv. 82. §

³⁴⁴ Mötv. 145. § (1) bekezdés

kérelmet pedig a Kúria bírálja el. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a bíróság a felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A tanácsban való ítélezés nemcsak a döntés meghozatalának színvonala, több szempont figyelembevételé miatt fontos, hanem a bíró, illetve családja, baráti körének vélt vagy közismert értékrendje, politikai preferenciája miatti esetleges kritika is minimalizálható. Közjogi kultúra kérdése, hogy a bírák döntésük miatt személyükben ne legyenek kritizálhatók. Jogi érvek felsorakoztatása egy bírói döntéssel szemben, esetleges jogorvoslati fórumokon, vagy egyéb szakmai fórumokon megfelelő stílusban a közbeszéd természetes velejárója. Azonban személyében támadni egy bírót, vagy az egész bírói kart jelzőkkel illetni elfogadhatatlan, amelynek nem jogi, de erkölcsi következménnyel kell bírnia egy jogállamban. Ezen megjegyzést indokolja, hogy egy héten belül mindkét elfogadhatatlan eset előfordult, amelyek ellen dr. Makai Lajos a Pécsi Ítéltábla volt elnöke által vezetett Magyar Bírói Egyesület közleményben³⁴⁵ tiltakozott, kiemelve, hogy a jogállamiság kereteit feszegető, a bírói függetlenséget megkérdőjelező, a bírákat és a bírói kart indokolatlanul sértő kijelentések, illetve vélemények láttak napvilágot mértékadó politikusok nyilatkozataiban. Ezek a gyakran megalázó, kirekesztő és elfogult kijelentések alkalmasak az igazságszolgáltatás függetlenségének csorbítására, a bírói karban félelem keltésére és sértik az Alaptörvény 26. cikkében deklarált alapelvet.

5.1.6. Bírósági hatáskörök vizsgálata a választási jogorvoslati eljárásban

A felülvizsgálati kérelem elbírálása a korábbi Vae. szabályozásában a törvényszék hatásköre volt, az Országos Választási Bizottság döntése elleni felülvizsgálati kérelem elbírálására pedig a Kúria volt jogosult.³⁴⁶ Ez a hatáskör-telepítés figyelembe vette, hogy mindkét bírói fórum rendelkezik közigazgatási ügyszakkal. A Ve. a közigazgatási ügyszakkal

³⁴⁵ <http://www.mabie.hu> 20171122 kiadott közlemény

A MAGYAR BÍRÓI EGYESÜLET KÖZLEMÉNYE

A Magyar Bírói Egyesület (MABIE) sajnálattal tapasztalta, hogy az elmúlt napokban a jogállamiság kereteit feszegető, a bírói függetlenséget megkérdőjelező, a bírákat és a bírói kart indokolatlanul sértő kijelentések, illetve vélemények láttak napvilágot mértékadó politikusok nyilatkozataiban. Ezek a gyakran megalázó, kirekesztő és elfogult kijelentések alkalmasak az igazságszolgáltatás függetlenségének csorbítására, a bíró karban félelem keltésére és sértik az Alaptörvény 26. cikkében deklarált alapelvet. A MABIE alapszabályában írt kötelezettségének eleget téve mindig fellépett a bíróságokat, bírákat ért alaptalan támadásokkal szemben, különösen akkor, ha azok nyíltan és közvetlenül az igazságszolgáltatást érintették. A MABIE ezért felhívja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom meghatározó szereplőit, hogy jogállamiság védelme érdekében mindenkor határozottan lépjenek fel, és az egyesülettel egyetértve határolódjanak el az igazságszolgáltatás függetlenségét sértő kijelentésektől.

³⁴⁶ Vae.83.§ (7) bekezdés

nem rendelkező ítélőtáblához telepítette a választási eljárásban a bírói felülvizsgálati kérelmek elbírálását, míg az átnevezett Nemzeti Választási Bizottság döntéseivel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket változatlanul a Kúria bírálja el.³⁴⁷ A hatásköri szabályok módosítására tett javaslatoknál figyelembe kell venni a bírósági szervezetrendszer közigazgatási ügyszakot érintő utóbbi években megvalósuló reformjának irányait is. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2013. január 1. napjától létrehozta a törvényszékeken belül a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.³⁴⁸ A Bszi. indokolása alapján a közigazgatási bíróságokat a bírósági szervezeten belüli különbíróként hozták létre a munkaügyi bíróságokkal egy szervezeti egységben működtetve. A közös szervezeti egység létrehozását az előterjesztő azzal indokolta, hogy a munkaügyi bíróságok a helyi bírósági szinten korábban is részben közigazgatási bírósággént jártak el, elbírálták a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott kereseteket. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok a korábbi munkaügyi bíróságokhoz hasonlóan önállóan, de bírósági igazgatási szempontból a rendes bírósági szervezetrendszerbe tagozódva működtek, határozataik ellen bejelentett fellebbezéseket a törvényszék bírálta el. Jelentős változás volt, hogy a törvény a törvényszéki közigazgatási-munkaügyi kollégium mellett, e kollégium feladatait és tevékenységét nem érintve, létrehozta a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat az illetékességi területükön eljáró első és másodfokon ítélkező közigazgatási és munkaügyi bírák speciális, szakmai bírói testületeként. A fővárosi és a megyei illetékességgel bíró húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság és hat közigazgatási és munkaügyi kollégium rendszere 2018. január 1. napjától ismét átalakult. A húsz közigazgatási és munkaügyi bíróságból nyolc úgynevezett "régióközponti" közigazgatási és munkaügyi bíróság jött létre. A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok közül, elsőfokon ítélkezett a közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria, másodfokon ítélkezett a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék és a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria. Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.³⁴⁹ Az egész országra kiterjedő illetékességgel fellebbviteli fórumként a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járt el. A Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium járt el első fokon kizárólagos hatáskörben, azokban az ügyekben, amelyekben korábban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügy Bíróság járt el. A közszolgálati

³⁴⁷ Ve. 229.§

³⁴⁸ Bszi.191. § (1) bekezdés

³⁴⁹ Kp.7. §

jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a törvényszék hatáskörébe került³⁵⁰ törvény eltérő rendelkezésének hiányában a központi államigazgatási szervekről szóló törvény³⁵¹ szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal, a vasúti igazgatási szerv és a légiközlekedési hatóság, a köztisztviselő és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per. A Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium döntött a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, a gyűlekezési jog gyakorlásával kapcsolatos perben, a minősített adatok megismerésével kapcsolatos perben, továbbá törvény eltérő rendelkezésének hiányában azon közjogi jogvitában, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.

Az eredeti jogalkotói szándék³⁵² egy közigazgatási felsőbíróság létrehozása volt, azonban az országgyűlés által elfogadott közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) kihirdetése előtt a köztársasági elnök előzetes normakontrollra kérte az Alkotmánybíróságot. A köztársasági elnök indítványában az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló még ki nem hirdetett törvény (a továbbiakban: Kpt.) 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai Alaptörvény-ellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A köztársasági elnök indítványozta a kifogásolt törvényi rendelkezések elfogadása Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát is. A beadvány tartalmazta, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást ellátó bíróságokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény, a Bszi. határozza meg. A T/12234. számú törvényjavaslat alapján elfogadott Kpt. 7. § (4) bekezdése a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között egy új közigazgatási felsőbíróságot nevez meg, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el. A köztársasági elnök álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. Az új közigazgatási felsőbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék tölti be, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a Bszi.-ben megállapított bírósági szervezet kiegészül egy új bírósággal. A beadvány hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság egy hasonló szabályozási kérdés tekintetében benyújtott indítványa alapján - egyebek mellett arra is rámutatott,³⁵³ hogy amennyiben egy szabályozási tárgykőről az

³⁵⁰ Kp. 12. § (2) és (3) bekezdés

³⁵¹ a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

³⁵² T/12234. számú törvényjavaslat

³⁵³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható az, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, továbbá, hogy minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A kétharmados törvények közvetlen módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágo másik egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Egyszerű többségű törvénnyel nem lehet alkotmányosan új bíróságot létrehozni. Az indítvány alapján alkotmányossági problémát vet fel a T/12234. számú törvényjavaslat alapján elfogadott Kpt. 12. § (2) bekezdés c) pontja, amely a közigazgatási felsőbírósággént eljáró bíróság - vagyis az annak feladatait ellátó Fővárosi Törvényszék - hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése szerint a sarkalatos Ve. 229. § (1) bekezdése értelmében jelenleg a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ebben az esetben egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a törvény a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság - ténylegesen a Fővárosi Törvényszék - hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben. Az indítványban foglaltak szerint mindez az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését sérti. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a kifogásolt törvény, az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseivel - az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a IX. cikk (6) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (8) bekezdését, a 35. cikk (1) bekezdését, és ezáltal a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdését is sértő módon - sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések tartalmát módosítja, ezért Alaptörvény-ellenes és közjogilag érvénytelen.

Az Alkotmánybíróság megállapította,³⁵⁴ hogy az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló Kpt. 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai Alaptörvény-ellenesek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Kpt. közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új

³⁵⁴ 1/2017. (I. 17.) AB határozat

elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Kpt. 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben³⁵⁵ kellett volna megtörténnie, ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését. A Ve.-ben szabályozott választási bizottságok eljárása és döntése a Kpt. 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt közigazgatási tevékenységnek minősül, az ezzel kapcsolatos pereket a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék, a 12. § (4) bekezdés c) pontja értelmében pedig a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el. Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A sarkalatos törvényben biztosított hatáskör egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését, ezért Alaptörvény-ellenes. A Kpt. köztársasági elnöki indítvánnyal előzetes normakontroll keretében támadott egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezései olyan, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő törvények (Bszi., Média tv., Ve.) egyes sarkalatos törvényi szabályait módosították, amelyek Alaptörvény-ellenesek, és az elfogadásra irányadó eljárási szabályok sérelmén keresztül közjogi érvénytelenségre vezetnek. Fontos kitérni arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatában a szükséges parlamenti többség hiánya miatt, minősítette Alaptörvény-ellenesnek az indítványban támadott rendelkezéseket, azonban számba vette a törvényalkotó akaratát és ismertette a magyar jogtörténeti hagyomány részeként a korábbi Közigazgatási Bíróság intézményét.

A kutatás utolsó éveiben 2018 decemberétől a közigazgatási bírósági szervezet átalakítási terveit legjobban a káosz szóval lehet jellemezni. A hetedik Alaptörvény módosítás önálló bírósági szervezetet hozott létre, félév múlva korlátlan időre elhalasztotta a jogalkotó a

³⁵⁵ az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) számú országgyűlési határozat 48. § (8) bekezdés, 50. § (3) bekezdés

bevezetését, majd pár hónap után a nyolcadik Alaptörvény módosítás feladta az önálló közigazgatási bírósági szervezetet létre hozását. Ez nem csupán egy jogalkotási folyamatot jelölt, de bírói álláshelyek betöltését, ingatlan felújítást, képzéseket, vezetői pályázatok eredménytelenné nyilvánítását, vezetők ideiglenes megbízását, a személyre szóló Bjt. módosításával a Nemzeti Köszolgálati Egyetem rektorának lemondását és Kúriai tanácselnöknek való kinevezését is. Az értekezés írásakor a legutolsó módosítás³⁵⁶ alapján 2020. április 1. napjától a közigazgatási jogvitákban a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék törvényben meghatározott illetékességi területtel jár el. A közigazgatási bírósági szervezet átalakítása befolyással van a választási jogorvoslat rendszerére, ezért átalakítási terveinek áttekintése nélkül nehezen értelmezhető, hogy az épp aktuális rendszerben mi az ideális hatáskörfelosztás. A választási eljárás általános jogorvoslati hatásköreinek áttekintése és módosítási irányainak számbavétele mellett érdemes vizsgálni a speciális jogorvoslatok jellemzőit is.

5.1.7. Speciális jogorvoslatok

A speciális jogorvoslatok (névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni, szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni, a választás eredményének megállapításával szembeni, a választási szerv hallgatása miatti, egyéni választókerület megállapítása és módosítása elleni) esetében a szabályozás a következők szerint alakul.

5.1.7.1. Névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat

A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálásakor a bíróság egyesbíróként jár el. Helyi névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést korábban a járásbíróság, központi névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést a Fővárosi Törvényszék bírálta el, ha az érintett választási iroda vezetője a fellebbezésnek nem adott helyt.³⁵⁷ Ebben a speciális jogorvoslatban is garanciális szempontból célszerű tanácsban határozni, mivel adminisztrációs jellegű döntésről van szó, ezért a tanácsban történő döntésnek nincs többlet terhe, inkább ellenőrző, garanciális szerepe. A törvényszékek³⁵⁸ közigazgatási ügyszakban

³⁵⁶ Bszi.21.§ (6) bekezdése

³⁵⁷ Ve. 236.§

³⁵⁸ Kp. 7.§ (1) bekezdés a) pont

tudják hatékonyan ellátni a járásbírók helyett a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását. A kutatás során tett javaslatokat a felgyorsult hazai jogalkotás követi, így az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejh.tv.) 2020. április 1. napjával hatályba lépett törvénymódosítás értelmében a törvényszékhez telepíti a jogalkotó ezt a hatáskört. Főszabályként a közigazgatási per során három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el.³⁵⁹ Hatáskör átalakításával a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását tanácsban való döntéshozatal általános szabálya alatt érdemes tartani, a választási eljárás sajátosságaira figyelemmel.

5.1.7.2. Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata elleni jogorvoslat

A választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, ellene bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani, amelyet korábban a választási bizottság székhelye szerinti ítéltábla, a Nemzeti Választási Bizottság esetén, korábban és most is a Kúria bírál el.³⁶⁰

5.1.7.3. Az országgyűlési szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos jogorvoslat

Az országgyűlési egyéni szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén a Fővárosi Törvényszék járhatna el - felesleges valamennyi közigazgatási ügyszakkal rendelkező törvényszék számára ez a hatáskör - mivel 106 egyéni szavazólap van és a jogorvoslat két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel. Az első a jelöltek sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak. Az esélyegyenlőség biztosítása miatt a korábbi Vae. szabályozásában rögzített abc-sorrend³⁶¹ helyett az egyéni szavazólapon is sorsolás szerinti sorrendben kell feltüntetni a jelölteket, ugyanúgy, mint a korábbi szabályozásban a listás szavazólapon.³⁶² A sorsolás törvényessége elleni jogorvoslat a szavazólap adattartalmának jóváhagyása elleni bírósági felülvizsgálati kérelemben foglalható.³⁶³ A második felülvizsgálati kérelmet megalapozó kérdés a jelölő szervezet

³⁵⁹ Kp. 8.§ (1) bekezdés

³⁶⁰ Ve. 240. § (1) bekezdés módosította:2019. évi CXXVII. törvény 172. § c).

³⁶¹ Vae. 96. § (2) bekezdés

³⁶² Vae. 96. § (3) bekezdés

³⁶³ Ve. 239. §

emblémájának nagysága és aránya³⁶⁴ lehet. A jelölő szervezetek emblémája méretének szavazólapon történő meghatározása volt utoljára az, amikor nagyobb érdeklődésre tartott számot ez a speciális jogorvoslat. Az embléma leadásakor egy belügyminiszteri rendeleti³⁶⁵ szintű szabályozása miatt korábban a szervezet emblémáját egy húsz milliméter átmérőjű körben kellett megjeleníteni. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.³⁶⁶ A Ve. hatályos rendelkezése³⁶⁷ alapján a jelölő szervezet jelképét húsz milliméter magas és negyven milliméter széles területen kell elhelyezni a szavazólapon, amennyiben a közös jelölt, illetve lista állításában részt vevő jelölő szervezetek több jelkép feltüntetését kéri, azokat együttesen kell a húsz milliméter magas és negyven milliméter széles területen elhelyezni. A jelöltek sorrendjének sorsolásakor a jelöltek delegáltjai³⁶⁸ már tagjai lehetnek a sorsolást végző választási bizottságnak, így az eljárás tisztasága garantált. Továbbá a választási bizottság ülései nyilvánosak,³⁶⁹ a sajtó munkatársai jellemzően jelen vannak ezeken az üléseken.

Megítélésébe azonos az egy darab országos listás szavazólap adattartalmának felülvizsgálata, ahol nem látom indokoltnak a Kúria hatáskörét. Speciális, adminisztratív jogorvoslatról lévén szó, áttörhetőnek tartom azt az általános rendező elvet, hogy a Nemzeti Választási Bizottság döntései ellen a Kúriához lehet fordulni jogorvoslattal. Fenti indokok alapján célszerű, hogy ugyanaz a bíróság döntsön az országos egy darab listás szavazólap adattartalmáról, mint, amelyik az országgyűlési egyéni képviselői szavazólap tartalmának jogorvoslatában határoz. Az Ejh.tv.³⁷⁰ alapján, 2020. április 1. napjával a Kúria kapta meg ezt a hatáskört, amit nem csak adminisztratív jellege miatt, hanem rendkívül rövid eljárási határideje miatt sem indokolt a Kúriához telepíteni. Ugyanis a választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a választási bizottság határozatának meghozatalát követő napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria legkésőbb a felterjesztését

³⁶⁴ Ve. 161. § (2) bekezdés

³⁶⁵ a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán 20/2002. (VIII. 1.) BM rendelet 2. számú melléklet 6.3. A jelölő szervezet emblémájának a szavazólapon, tájékoztatókban és a médiában történő megjelenítéséhez a P1 jelű formanyomtatványhoz mellékelni kell a szervezet emblémáját, amely 20 mm átmérőjű körben jelenik meg a szavazólapon (fekete-fehér formában, lehetőség szerint színesben is).

³⁶⁶ 70/2002. (XII. 17.) AB határozat

³⁶⁷ Ve.161.§ (2)-(3) bekezdés

³⁶⁸ Ve.28.§ (1) bekezdés

³⁶⁹ Ve.40.§ (1) bekezdés

³⁷⁰ 2019. évi CXXVII. törvény 172. § c) pontja

követő napon bírálja el.³⁷¹ A Fővárosi Törvényszék a 106 egyéni, és az egy országos listás szavazólap, adminisztratív jellegű felülvizsgálatát, egységes joggyakorlatot kialakítva, az egy napos határidő alatt el tudja bírálni. Mentessítve így a Kúria tanácsait, amelyek nem adminisztratív döntések meghozatalára hivatottak.

5.1.7.4. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat nem tartalmaz eltérő szabályt. E szerint a választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani úgy, hogy az legkésőbb a választási bizottság határozatának meghozatalát követő napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz.

A bírósági felülvizsgálati kérelmet korábban a választási bizottság székhelye szerinti ítéltábla, a Nemzeti Választási Bizottság esetén, korábban és most is a Kúria bírálja el. A bíróság a felülvizsgálati kérelemről legkésőbb a felterjesztését követő napon dönt. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólapok mennyisége jelentős, 7834 féle, összesen 22 489 000 darab szavazólapot állított elő a Nemzeti Választási Iroda,³⁷² a 2014. évi önkormányzati választásokon.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az ítéltábla helyett az illetékes törvényszék járhatna el, mivel jelentős mennyiségű szavazólap van. Az országgyűlési egyéni és országos listás szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslathoz hasonlóan itt is két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel felülvizsgálati kérelem: az első a jelöltek sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, a második a jelölő szervezet emblémájának nagysága és aránya.³⁷³ Az Ejh.tv.³⁷⁴ alapján, 2020. április 1. napjával a Kúria kapta meg ezt hatáskört, amit nem csak adminisztratív jellege miatt,

³⁷¹ Ve. 240. § (2) bekezdés

³⁷²A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

³⁷³ Ve. 161. § (2) bekezdés

³⁷⁴ 2019. évi CXXVII. törvény 172. § c) pontja

hanem rendkívül rövid eljárási határideje miatt sem indokolt a Kúriához telepíteni. Ugyanis a választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a választási bizottság határozatának meghozatalát követő napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria legkésőbb a felterjesztését követő napon bírálja el.³⁷⁵ A helyi szavazólapok száma miatt – közel nyolcezer szavazólap fajta - nemhogy a Kúria, de a Fővárosi Törvényszék sem lenne képes eleget tenni e feladatnak. A közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező, korábban eljáró ítélőtáblák helyett a 2020. április 1. napjától a közigazgatási jogvitákban a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek, a törvényben meghatározott illetékességi területtel járhatnának el, ami regionális lefedettséget jelent.

5.1.7.5. A választás eredményének megállapításával szembeni jogorvoslat

5.1.7.5.1. Országgyűlési választás esetén

A szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye. A választás eredményét megállapító döntése ellen két okból lehet fellebbezést benyújtani, elsőként a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő volta miatt, másodszor a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértése okán. Az országgyűlési egyéni választás eredményének megállapítása tekintetében az országgyűlési egyéni választási bizottság döntése elleni fellebbezésről a Nemzeti Választási Bizottság dönt,³⁷⁶ annak határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelemről pedig a Kúria. Az országos listás választás eredményét a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg,³⁷⁷ annak döntése ellen bírósági felülvizsgálati kérelemmel szintén a Kúriához lehet fordulni. A választás eredményének megállapítása tekintetében a jogorvoslati hatásköri szabályokon nem indokolt változtatni, mivel a legfőbb népképviselői szerv megválasztásáról van szó.

5.1.7.5.2. A helyi önkormányzati választás esetén

³⁷⁵ Ve. 240. § (2) bekezdés

³⁷⁶ Ve. 297. § (2) bekezdés b) pont

³⁷⁷ Ve. 296. § (2) bekezdés c) pont

A helyi választási bizottság³⁷⁸ a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján összesíti a polgármester-választás, valamint az egyéni listás választás vagy az egyéni választókerületi választás szavazóköri eredményeit és megállapítja a választás eredményét, továbbá az egyéni választókerületi választás eredményéről kiállított, jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a kompenzációs listás választás eredményét. A területi választási bizottság³⁷⁹ a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján megállapítja a megyei önkormányzati és a főpolgármester-választás eredményét, továbbá a fővárosi kerületek polgármester-választásának eredményéről kiállított jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a fővárosi kompenzációs listás választás eredményét. A területi választási bizottság dönt³⁸⁰ a helyi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A Nemzeti Választási Bizottság dönt³⁸¹ a területi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A bírósági felülvizsgálati kérelmet korábban a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéltábla bírálta el. A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet korábban és most is a Kúria bírálja el. A helyi önkormányzati választáskor az eredményt megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása korábban az illetékességi szabályok szerinti öt ítéltábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozott, ahol közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási bíróságokat érintő 2018. január 1. napjától hatályba lépő, majd 2020. április 1. napjától módosított szervezeti reform jegyében a nyolc „régiónközponti bíróságként” működő törvényszék járhatna el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek rendelkeznek közigazgatási ügyszakkal. Az Ejh.tv.³⁸² alapján, 2020. április 1. napjával a Kúria kapta meg ezt a hatáskört, amit nem csak az ügyszám mennyisége, hanem rendkívül rövid eljárási határideje miatt sem indokolt ide telepíteni. A közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező ítéltáblák helyett a régió központi törvényszékek közötti illetékesség szerinti feladatmegosztással lehet ezt a feladatot ellátni, mivel közigazgatási ügyszak más alsóbb bíróságon nem található.

A 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása során a Nemzeti Választási Bizottság első- és másodfokon meghozott 288 határozatával szemben 33

³⁷⁸ Ve. 307/N. § (1) bekezdés

³⁷⁹ Ve. 307/O. § (2) bekezdés

³⁸⁰ Ve. 307/P. § (2) bekezdés

³⁸¹ Ve. 307/P. § (3) bekezdés

³⁸² Ve. 229. § (1) bekezdés módosította a 2019. évi CXXVII. törvény 172. § a) pontja

alkalommal kezdeményezték a Kúria eljárását³⁸³, amely 24 esetben folytatott le érdemi vizsgálatot, 7 esetben a beadványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Mindezt rendkívül rövid törvényi határidőn belül, ehhez érkeznek majd a 2024. évi helyhatósági választáskor az öt ítéltábla által tárgyalt felülvizsgálati kérelmek. A rendelkezésre álló összesített adatok alapján a 2014. évi helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek választás során háromszáz³⁸⁴ jogorvoslati kérelem érkezett az öt ítéltáblához összesen. ami nagyságrendileg közel azonos ügyszám azzal, ami a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztáson a Kúriára érkezett. Fentiek alapján kérdés, hogy változatlan létszám mellett, - amely választási eljárásban szerzett tapasztalatot igényel - hogyan tudja a Kúria választási ügyekben eljáró ítélkezési tanácsa az ítéltáblák hatásköréből átkerülő ügyeket érdemben tárgyalni. Tapasztalatom alapján ilyenkor az ügyek formai és eljárási hibái felértékelődnek és megnő az elutasítások száma, így a bonyolultabbnak tűnő jogkérdésekkel foglalkozhatnak a tanácsok, amely egyébként a feladatuk. Ez a megoldás a választások során hozott bírói döntések társadalmi elfogadottságát csökkentené, mivel a formai, eljárási okból visszautasított jogorvoslati kérelmek esetén a választópolgárok úgy értékelik, hogy a választási szabályok megsértői mellett áll a bíróság. Megfelelő jogorvoslati kérelmet elbíráló hatáskör telepítéssel elosztott ügyteher alapján a választási jogorvoslati eljárásban speciális igény, hogy formai és eljárási hibák miatti visszautasításra csak szűk körben kerüljön sor.

5.1.7.6. A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat

Speciális a meghozandó döntésnél, hogy a felettes választási szerv a választási szerv hallgatása esetén, soron kívüli eljárás lefolytatására utasít, vagy meghozza az elmulasztott döntést. A Nemzeti Választási Bizottság esetén azonban csak soron kívüli eljárás lefolytatására utasíthat a Kúria.³⁸⁵ Adminisztratív jellegű jogorvoslat miatt itt sem indokolt a Kúria hatásköre, a Fővárosi Törvényszék soron kívüli eljárás lefolytatására utasítása megfelelő megoldás lenne, amely beleillene a hatáskörök decentralizált telepítésének elvébe.

³⁸³<https://www.valasztas.hu/documents/20182/2909600/A+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1g+eln%C3%B6k%C3%A9nek+besz%C3%A1mol%C3%B3ja+a+Nemzeti+V%C3%A1laszt%C3%A1si+Bizotts%C3%A1gnak+a+helyi+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati+k%C3%A9pviselek%C5%91k+%C3%A9s+polg%C3%A1rmesterek+%C3%A9s+a+nemzetis%C3%A9gi+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati+k%C3%A9pviselek%C5%91k+2019.+okt%C3%B3ber+13%C3%A1n+megtartott+v%C3%A1laszt%C3%A1s%C3%A1n+v%C3%A9gzett+tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91/2bec1bb1-48b0-98f0-0742-5a0fb32f616e?version=1.1>

³⁸⁴ https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf

³⁸⁵ Ve. 242.§ (2) bekezdés

A választási szervek hierarchiája nem kapcsolódik a bírósági fellebbviteli fórumok szintjeihez.

5.1.8. Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozat elleni jogorvoslat

5.1.8.1. Országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

Százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben választanak meg³⁸⁶ az Ogyvtv. alapján. Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani,³⁸⁷ hogy azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, azok összefüggő területet alkossanak, a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.³⁸⁸ Az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától tizenöt százaléknál nagyobb mértékben - a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást is figyelembe véve - kizárólag a területi lehatárolásra vonatkozó szabályok érvényesülése érdekében térhet el. Az egyéni választókerületek számát az Ogyvtv. 1. számú melléklete, sorszámát, székhelyét és területi beosztását az Ogyvtv. 2. számú melléklete tartalmazza. A területi beosztás település, azon belül közterületet pl. utca, köz, tér stb., azon túl közterületi jellemzőt pl. páros, páratlan oldal, házszámozást tartalmaz. Ha az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától az eltérés meghaladja a húsz százalékot, az Országgyűlés az Ogyvtv. a 2. számú mellékletét módosítja. A kijelentő mód alkalmazása a jogalkotásban kötelezést jelent, azonban az Ogyvtv. mellékleteivel együtt sarkalatosnak minősül. Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben - az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével - nem kerülhet sor e melléklet módosítására. Az eltérés mértékét az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva kell megállapítani. Az Ogyvtv. mellékleteivel együtt az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és 2. cikk (1) és (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül, amely a követelményeknek megfelelő módosítást megnehezíti. Az Ogyvtv. kapcsán utólagos normakontroll keretében lehet kötelezni az Országgyűlést, hogy tegyen eleget szabályozási

³⁸⁶ Ogyvtv. 3.§ (2) bekezdés

³⁸⁷ Ogyvtv. 4. §

³⁸⁸ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

kötelezettségének, azonban nem ez lesz az első eset, hogy mulasztásos törvénysértést követ el a törvényhozás, a szükséges többség hiánya esetén.

Az értekezés rávilágított, hogy a 2010. év után a választási rendszer módosítása alapján, az országgyűlési választások eredménye a kétharmados többséget valószínűsíti a győztes számára, így az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása szempontjából a kétharmados többség semmilyen plusz jogi garanciával nem bír. A győztes politikai erő a szavazókörökre lebontott eredmények ismeretében a saját érdekeihez szabhatja a választókerületek határait, így fordulhat elő, hogy egy megyeszékhely melletti úgynevezett „alvó település” Orci lakói, akik minden szolgáltatásért, munkahelyért Kaposvárra járnak, mégis a településtől légvonalban 40 kilométerre, tömegközlekedéssel három órára lévő Siófokhoz tartozik. Lehet a népességszám alapulvételével, a szavazóköri eredményeknek megfelelő amőba-játékszerű választókerületeket kialakítani. Hatalomtechnikai értelmén kívül, azonban semmire sem jó. Sem fejlesztési, sem térségi képviselet ilyen választókerületekkel nem valósítható meg. Az ilyen választókerületek érdekeit az országgyűlési képviselő a legjobb szándék mellett is képtelen képviselni, csak pártja szavazógépe lesz az Országházban. Az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása a választási alapelvek figyelembevételével a végső döntés tekintetében, ha szükségesnek ítéljük meg azt a garanciális szempontot, amely korábban a kétharmados jogalkotás igényét támasztotta, a legfőbb népképviselői szerv érdekkörén kívülre szorult. Három egymást követő azonos politikai közösség kétharmados többsége az ellenőrző és autonóm szerveket óhatatlanul felszámolja, hiszen a hatalomgyakorlás a feladata. Ezért objektív módon a harmadik hatalmi ág a bíróság, az utolsó szerv Magyarországon, amely képes meghozni egy ilyen döntést. Azért, hogy a pártok szerepe és versengésük egyenlőségen alapulhasson, a választókerületek meghatározása az országgyűlés hatáskörében maradna javaslatom szerint, azonban a döntés ellen a Kúriához lehetne fordulni jogorvoslással. A felterjesztett döntés kötelező melléklete lenne a legutóbbi országgyűlési választáson induló, tehát nem csupán az országgyűlési mandátummal rendelkező pártok és független országgyűlési képviselők választókerületi határokra vonatkozó konkrét javaslata. A Kúria eljárása során szakértőket - Magyar Tudományos Akadémia, Nemzeti Választási Iroda, egyetemi tanszékek, - vehetne igénybe, kikérhetné egyes települések véleményét, és a döntéshez szükséges értelemszerű határidőben hét fős tanácsban, - amelyet sorsolás útján a közigazgatási kollégium tagjai közül sorsolással választanának ki - hozná meg a végső döntést.

5.1.8.2. Helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

A helyi önkormányzati választások esetén az egyéni választókerületek kialakítása és módosítása a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek az egyszemélyi döntése, ennek során ki kell kérnie a helyi választási bizottság véleményét, ami azonban nem köti.³⁸⁹ Döntése ellen a törvényszékhez lehet fordulni. Az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzétételének időtartama alatt nyújtható be bírósági felülvizsgálati kérelem.³⁹⁰ Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani,³⁹¹ hogy azok összefüggő területet alkossanak, a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.³⁹² Az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától - a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel - legfeljebb tizenöt százalékkal térhet el. A helyi választási iroda vezetője a választókerületek kialakításáról szóló - az egyéni választókerületek határát, a központi névjegyzék alapján az egyéni választókerületben választásra jogosultak számát, az egyéni választókerület választásra jogosultjai számának a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltérésének mértékét, az öt százaléknál nagyobb eltérés indokát, valamint a helyi választási bizottság véleményét is tartalmazó - határozatát a helyben szokásos módon tizenöt napra közzéteszi.³⁹³ Ezen határidő alatt lehet benyújtani a határozat ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet. A módosítás akkor kötelező, ha a település lakosainak száma tízezer fölé emelkedik vagy megváltozik az egyéni választókerületek száma, illetve, ha valamelyik egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltérése meghaladja a húsz százalékot. Az eltérés mértékét a központi névjegyzéknek az általános választás éve január 1-jei adatai alapján kell megállapítani.³⁹⁴ Az elbírálásra nincs speciális határidő, így az általános bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó három napos határidő áll rendelkezésre, ami feleslegesen rövid, hiszen több idő van rá. A helyi választási iroda vezetője az általános választás évében március 31-ig módosítja a választókerületi beosztást.³⁹⁵ Ez a határidő az általános választás évében korábbra tehető, biztosítva így a felülvizsgálati

³⁸⁹ Ve. 306/A. § (1) bekezdés

³⁹⁰ Ve. 307/Q. §

³⁹¹ Ve. 306/A. § (2) és (3) bekezdés

³⁹² 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

³⁹³ Ve. 306/B. §

³⁹⁴ Ve. 306/D. § (1) bekezdés

³⁹⁵ Ve. 306/C. §

kérelem elbírálására a speciális, a döntés tartalmához igazodó határidőt. Nemcsak az elbírálási határidő növelése indokolt, hanem a döntés meghozatalához szakértő igénybevételére vagy szemlére is szükség lehet. A törvényi szabályozás kitér az egyéni választókerületek kialakítása során a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra, amelyek csak utalnak arra, hogy nem egy tárgyalóteremben eldönthető kérdésről van szó. Egy választókerületi határ módosítása több egyeztetést igényel, hogy annak tartalma a választópolgárok részére elfogadható legyen. Kevesen gondolnak a legérzékenyebb kérdésre a szavazóhelyiség megváltozását eredményező módosításra. A választópolgárokat nem a területi hovatartozás vagy az arányos létszám, hanem az új szavazóhelyiség megközelítése érdekli. A szavazóhelyiség megközelítése a vasárnapi tömegközlekedés felmérésén túl, az egyes közterületi kapcsolatok, átjárók, természetes és mesterséges akadályok figyelembevételét is igényli, amely során esetleges közbiztonsági adottságokkal is számolni kell. Hiszen nem megfelelő vasárnapi tömegközlekedés esetén gyalog nem szívesen haladnak át úgynevezett „rossz hírű” útszakaszokon a választók. Ennek ismeretében a korábbi választások eredményeinek elemzésével elérhető egyes területen élő szavazók távoltartása, illetve a szavazóhelyiség megközelítésének nehezítése számukra. A szavazáson való részvétel befolyásolása kihathat a választás eredményére.

Egységes szabályozási elvet követve, hasonlóan az országgyűlési egyéni választókerületek határainak megállapításához, a helyi önkormányzati egyéni választókerületeket a képviselő-testület állapítaná meg. A képviselő-testület döntésével szemben a Kúria Önkormányzati Tanácsa hozna jogorvoslati döntést, ezzel biztosítva az egységes gyakorlatot. A felterjesztett döntés kötelező melléklete lenne a legutóbbi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán induló, tehát nem csupán a képviselő-testületben mandátummal rendelkező jelölő szervezetek, független képviselők választókerületi határokra vonatkozó konkrét javaslata. A Kúria eljárása során szakértőket vehetne igénybe, kikérhetné az adott település egyesületeinek véleményét, és a döntéshez szükséges értelemszerű határidőben a kisorsolt Kúria Önkormányzati Tanácsa hozná meg a végső döntést.

5.1.8.3. A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat

Hasonló problémát vet fel a határidő és eljárás tekintetében a helyi választási iroda vezetőjének a szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata elleni

fellebbezés,³⁹⁶ amely a közzétételének időtartama alatt nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjéhez. A helyi választási iroda vezetője a fellebbezést a területi választási iroda vezetőjéhez terjeszti fel, aki azt három napon belül elbírálja azt, és a szavazóköri beosztást módosítja, vagy a fellebbezést elutasítja. A szavazóhelyiség megváltozását eredményező módosítás ebben az esetben is az új szavazóhelyiség megközelítésének vizsgálatát igényli. Az egyes közterületi kapcsolatok, átjárók, természetes és mesterséges akadályok, vagy az esetleges közbiztonsági adottságokkal befolyásolhatják a szavazási hajlandóságot. Ebben a jogorvoslatban, mivel az egyéni választókerületen belüli módosításról van szó, a területi választási iroda vezetőjének határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.³⁹⁷ Érdemes azonban megfontolni és itt is biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mivel a területi választási iroda vezetője egyszemélyben a szavazóköri beosztást módosítja, vagy a fellebbezést elutasítja. A Velencei Bizottság³⁹⁸ szerint cél, hogy a választási jogorvoslatok során a végső döntést a bíróság hozza meg. Fontos, hogy a szavazókört módosító választási irodavezető másodfokú döntése ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet lehessen benyújtani.

A szavazóköri eredményjegyzőkönyv alapján látható, hogy egy szavazókör választópolgárainak többsége melyik jelöltet vagy jelölő szervezetet preferálja, akár több választáson keresztül. A szavazókörök közötti területmódosítással megváltoztatható, hogy a választók melyik szavazóhelyiségben adhatják le szavazataikat, nehezítve vagy könnyítve a közlekedést a szavazás napján. Az egyéni választókerületi határ változtatása nélkül kis mértékben, de befolyásolható a részvétel adott szavazókörben és ugyanahhoz az egyéni választókerülethez tartozó másik szavazókör választói preferálhatnak egy másik jelöltet vagy jelölő szervezetet. Jól érzékelhető, hogy kis különbségű választási győzelmek esetén ilyen csekélynek tűnő adminisztratív módosítással is befolyásolható a választás eredménye.

Egységes szabályozási elvet követve, hasonlóan az országgyűlési egyéni választókerületek és a helyi önkormányzati egyéni választókerületek meghatározásához a szavazóköri határokat, illetve azok módosításait a képviselő-testület állapítaná meg. A képviselő-testület döntésével szemben a Kúria Önkormányzati Tanácsa hozna jogorvoslati döntést, ezzel biztosítva az egységes gyakorlatot. A felterjesztett döntés kötelező melléklete lenne a legutóbbi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán induló, tehát nem csupán a képviselő-testületben mandátummal rendelkező jelölő szervezetek, független képviselők

³⁹⁶ Ve. 234. § (1) bekezdés

³⁹⁷ Ve. 234. § (3) bekezdés

³⁹⁸ Code of Good Practice in Electoral Matters

választókerületi határookra vonatkozó konkrét javaslata. A Kúria eljárása során szakértőket vehetne igénybe, kikérhetné az adott település egyesületeinek véleményét, és a döntéshez szükséges értelemszerű határidőben a kisorsolt Kúria Önkormányzati Tanácsa hozná meg a végső döntést.

5.1.9. A szavazáson való részvétel fizikai segítése

A választás napja vasárnap,³⁹⁹ munkaszüneti napon történik, amely munkavállalás és tömegközlekedés szempontjából igényel új szabályozást, annak érdekében, hogy a lehető legtöbb választásra jogosult tudjon élni választójogával. Érdemes megfontolni a demokratikus intézményrendszer ünnepeként megélt szavazás napját ünnepnapként rögzíteni azon munkavállalók érdekében, akik vasárnap is dolgoznak. A tömegközlekedésben pedig legalább 10 és 17 óra között, munkanapi menetrenddel lehetővé tenni a könnyebb eljutást a szavazóhelyiségekbe. Különösen vidéki kistelepüléseken nagy távolságokra van a szavazóhelyiség, amelynek megközelítését akadályozza, hogy a tömegközlekedés ezeken a területeken a ritka járatszámok miatt rendkívül sok időt vesz igénybe. De előfordul, hogy a járda hiánya vagy egyéb fizikai korlát miatt maradnak távol a szavazók. A jogorvoslatok során a szervezett utaztatás visszatérő probléma, amely nem a jogorvoslat fórumrendszer átalakításával kezelhető, hanem a közösségi közlekedés megfelelő biztosításával. Továbbá a választásokon való részvételt nem csak személyes részvétellel lehetővé tenni, amely a levélben szavazás kiterjesztésétől, az elektronikus szavazásig sokféle megoldást jelenthet. Természetesen elsősorban az adatvédelmi és a többes szavazás kizárását nyújtó a garanciális szabályok kiépítésével. Alapelvei szinten lehetne rögzíteni, ha több módon választhatnának a választópolgárok, hogy saját döntésükön múljon, melyik választási módszert kívánják igénybe venni. Állami feladat a szavazási módszerek kidolgozása, és technikai, adatvédelmi feltételeinek biztosítása. Jelenkorban indokolt párhuzamosan, valamennyi választásra jogosultnak biztosítani a személyes részvétel mellett, a levélben, valamint az elektronikus úton történő szavazás lehetőséget is.

5.1.10. A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. (a továbbiakban: Vae.mód.tv.) 17.§-a emelte be a szabályozásba a média

³⁹⁹ Ve. 6.§ (2) bekezdés

kampánnyal kapcsolatos jogorvoslatot. A sajtó választási kampányban történő részvételével (így különösen a választási eljárás alapelveinek megsértésével, a politikai hirdetések közzétételével) kapcsolatos kifogást⁴⁰⁰ a nem országos terjesztésű időszakos lap, illetőleg helyi műsorszolgáltatás esetében a kiadó, illetőleg a műsorszolgáltató székhelye vagy lakcíme szerint illetékes helyi választási bizottság bírálta el. A körzeti műsorszolgáltatás esetében a műsorszolgáltató székhelye vagy lakcíme szerint illetékes területi választási bizottság, valamint az országos terjesztésű időszakos lap, hírügynökség, illetőleg országos műsorszolgáltatás esetében az Országos Választási Bizottság bírálta el. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes törvényszék bírálta el. Az Országos Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a Kúria bírálta el.⁴⁰¹ A Ve szabályozása alapján a médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével a Ve. rendelkezéseinek megsértésével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el.⁴⁰² A 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 választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes területi választási bizottság bírálja el.

Mivel a két választás, az Európai Parlament tagjainak választása és az országgyűlési képviselők választása egybe eshet – a 2014. évi választást követően erre 2034-ben kerül sor legközelebb, az eltérő mandátum időszak miatt - nem a területi, hanem az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság jár el a médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslati eljárásban. A két választáson ugyanazon választási bizottságok működnek. A bírósági felülvizsgálati kérelmet korábban a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálta el. Az Ejh.tv. 2020. április 1. napjával hatályba lépett törvénymódosítás értelmében a Kúriához lehet fordulni.⁴⁰³ Ez a hatáskörtelepítés az egységes joggyakorlatot elősegíti azonban a legfelső ítélkezési fórumot jelentősen leterheli. Az általános és speciális jogorvoslatok vizsgálatánál fontos áttekinteni azok benyújtására és elbírálására vonatkozó határidőket.

⁴⁰⁰ Vae.44/A. § (1) bekezdés

⁴⁰¹ Vae.83. § (7) bekezdés

⁴⁰² Ve.151. § (1) bekezdés

⁴⁰³ Ve.229. § (1) bekezdés

5.1.11. *Határidők a jogorvoslatok benyújtására és elbírálására*

Jogorvoslati határidők a választási eljárásban jellemzően rövidek, pár napos határidő áll rendelkezésre a jogorvoslati kérelem benyújtására. A Váe. a korábbi szabályozásban, alapesetben két napos benyújtási határidőt határozott meg mind a kifogás, mind a fellebbezés, mind a felülvizsgálati kérelem esetében. Ugyanígy két napos elbírálási határidőt határozott meg mind a kifogás, mind a fellebbezés, mind a felülvizsgálati kérelem esetében. Az új szabályozásba a Ve. ezen határidőket egy nappal növelte meg, így a benyújtási és az elbírálási határidő három napra változott. Az új jogorvoslati eszközként megjelenő bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

A választási eljárás korábban többször meghivatkozott sajátossága a rövid eljárási határidő az indítványok benyújtásakor és elbírálásakor egyaránt. Az Alkotmánybíróság eseti döntésében⁴⁰⁴ kimondta, hogy a választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai indokoltá teszik a rövid jogorvoslati határidők és az ehhez kapcsolódó szigorúbb feltételek meghatározását. A választások eredménye jogerős megállapításának elhúzódása nemcsak a választott testületek megalakulását tolná ki időben, de rontaná azok legitimációját is. Az Alkotmánybíróság másik döntésében⁴⁰⁵ kimondta, hogy a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását ne akadályozza. A választási jogorvoslatok benyújtására és elbírálására nyitva álló határidőket a Velencei Bizottság⁴⁰⁶ hasonlóan rövid időtartamban javasolja szabályozni, három és öt nap közé teszi ezt az időt. Azonban ez nem jelenti azt, hogy egyes speciális határidőket ne lehessen az ésszerűség követelményének figyelembevételével differenciáltan meghatározni. A jogorvoslati jog biztosítása szempontjából fontos, hogy amennyiben lehetőség van rá, az indítványozó ne szenvedjen hátrányt azért, mert napban és nem munkanapban vannak meghatározva a határidők. A

⁴⁰⁴ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat

⁴⁰⁵ 24/1999. (VI. 30.) AB határozat

⁴⁰⁶ Code of Good Practice in Electoral Matters

speciális, adminisztrációs jellegű jogorvoslati határidőknél a névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni, a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni, valamint a választási szerv hallgatása miatti jogorvoslatok esetében a rövid határidő indokolt, azonban érdemes azokat munkanapban meghatározni. Természetesen azzal a kitételrel, hogy a szavazás napját megelőző két nappal (ez pénteki nap) van az utolsó határnap, mert azt követően minden dokumentációt, így a névjegyzéket is a választási iroda vezetője lezárja, biztosítva a szavazás törvényi feltételeit.

A választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással lehet fellebbezést benyújtani. Ha a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen benyújtott fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámlálása útján lehetséges, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újra számlálni. A szavazatok újraszámlálása esetén a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hat nappal nő, és a választási bizottság vagy a bíróság a választási irodák tagjainak közreműködését igénybe veheti. A választás eredményének megállapítása és e döntéssel szembeni jogorvoslat rövid határidőben való meghatározása indokolt, kiegészítve az újraszámlálás esetén a határidő hosszabbítással. A választás eredményének gyors megállapítása szintén a választási rendszerbe vetett közbizalom követelményéhez kötődik. Egyszerű matematikai művelet a szavazatszámlálás, amelyben bármilyen bizonytalanság súlyos sérelemmel jár. Amennyiben a választás eredménye széles körben vitathatóvá válik, a megválasztott személy vagy döntést hozó testület működése lehetetlenül el, amelynek különböző fokozatai lehetnek. Ezért fontos, hogy átlátható módon és gyorsan szülessen meg a választás végleges eredménye.

5.1.12. Döntéshozatalra jogosult és a döntés tartalma

A korábbi szabályozásban a kifogás elbírálására a választási bizottság jogosult, aki a kifogásnak, ha helyt ad,⁴⁰⁷ megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, vagy a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti. Ellenkező esetben a kifogást elutasítja. A jelenleg hatályos

⁴⁰⁷ Váe. 78.§

új szabályozás alapján a kifogás elbírálására a választási bizottság jogosult, aki a kifogásnak, ha helyt ad, megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, vagy a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti. Továbbá a választási kampány szabályainak megsértése, a be nem nyújtott ajánlóívek, valamint a szavazóköri névjegyzék nem kizárólag közvetlen politikai kampány céljára való használata, illetve megsemmisítési kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat. A bírság legmagasabb összege⁴⁰⁸ természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének⁴⁰⁹ ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse. A bírság összegének⁴¹⁰ megállapításakor figyelembe kell venni, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság mértékének megállapításánál figyelembe kell venni a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés esetlegesen ismétlődő jellegét. Ha a bírságot, az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül nem fizetik meg, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet a Nemzeti Választási Iroda megkeresésére az állami adóhatóság szed be. Ha a választási bizottság nem ad helyt a kifogásnak, akkor azt elutasítja.

5.1.13. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések

A Vae. 1997. november 6-án hatályba lépett szabályozásában, ha a választási bizottság, illetőleg a bíróság a kifogásnak helyt ad, megváltoztatja a törvénysértő döntést, vagy megsemmisíti a törvénysértő döntést, és a választási eljárást vagy annak egy részét megismételteti.⁴¹¹ A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs. A Vae. mód. tv. a 2005. július 16-án hatályba lépett rendelkezései alapján, a másodfokon eljáró választási bizottság, illetve a bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja.⁴¹² A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ezt a szabályt veszi át az új

⁴⁰⁸ Ve.219.§ (2) bekezdés

⁴⁰⁹ a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 367/2019. (XII. 30.) Kormányrendelet 2.§ (3) bekezdés a) pont

⁴¹⁰ 2017. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 127 500 forint, 2018. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 138 000 forint, 2019. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 149 000 forint, 2020. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 161. 000 forint

⁴¹¹ Vae. 79. § (1)

⁴¹² a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvény 25.§-ával megállapított Vae. 81.§ (4) bekezdés

Ve. szabályozása is.⁴¹³ A Kúrián 2017-ben létrehozott választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport⁴¹⁴ e tárgykörben is vizsgálatot végzett. A 2012. január 1. napján hatályba lépett új Bszi. teremtette meg a lehetőségét, hogy az ítélkezési gyakorlat vizsgálatára joggyakorlat-elemző csoportot lehessen létrehozni, amely fórumává vált az alsóbb fokú bíróságokon ítélkező bírák tapasztalatainak megismerésére. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke - a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően - évente határozza meg. A vizsgálati tárgykörök kezdeményezője⁴¹⁵ lehet az ítélőtáblai és a törvényszéki kollégium kollégiumvezetője, továbbá az OBH elnöke és a legfőbb ügyész. A joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét és tagjait a Kúria elnöke a Kúria bírái közül, a Kúria kollégiumvezetőinek javaslatai alapján jelöli ki. A csoport vezetője a csoport munkájába - a kezdeményező javaslatára, vagy ha azt a vizsgálati tárgykör indokolja - alsóbb fokú bíróságra beosztott bírót és a vizsgált területen működő elméleti vagy gyakorlati szakembert is bevonhat. A vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készül, amelyet a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitát, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi. A teljes összefoglaló véleményt a csoport vezetője a bíróságok központi intranetes honlapján teszi közzé. Amennyiben a feltételek fennállnak, az összefoglaló vélemény alapján a Kúria kollégiumvezetője jogegységi eljárást indíthat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat. Így válik teljessé a bíróságok jogalkalmazásának egységességét szolgáló joggyakorlat-elemző csoportok munkája. E joggyakorlat-elemző csoport vizsgálta annak kérdését, hogy a helybenhagyás és a megváltoztatás mellett indokolt-e a hatályon kívül helyezéssel és új eljárás lefolytatásának elrendelésével kiegészíteni a meghozható döntések körét. A Vae.mód.tv. indokolását tartalmazó törvényjavaslat T/16775. szám alatt, e változásról egy mondatral emlékezik meg, mely szerint másod- és harmadfokon a választási bizottságok és bíróságok reformatórius hatáskörrel rendelkeznek. A 2005. július 16-án hatályba lépett és azóta meglévő szabályozás a választási szervek által hozott döntések során vétett eljárási hibáknál⁴¹⁶ nem ad lehetőséget arra, hogy azokat megismételt eljárásban reparálja az alsóbb fokon eljáró, hanem a jogorvoslatot elbíráló bíróság feladatává válik annak kezelése.⁴¹⁷ Ez a módosítás nem kellően átgondolt az érdemi indokolás hiánya is erre utal.

⁴¹³ Ve. 231. § (5) bekezdés

⁴¹⁴ Bszi. 24.§ (1) bekezdés d) pont

⁴¹⁵ Bszi.29.§ (1) bekezdés módosította a 2019. évi CXXVII. törvény 69. §.

⁴¹⁶ Debreceni Ítélőtábla Pk.II.20.294/2015/2.

⁴¹⁷ Dr. Balogh Zsolt: A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat Forum Sententiarum Curiae 2017. II. évfolyam 1. szám

Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a választási bizottság döntését a bíróság hatályon kívül helyezze és új eljárás lefolytatását rendelje el. Ezzel kezelhető a választási szervek eljárási szabálysértéseinek reparálása. A jogorvoslati rendszerben a decentralizált, egyben a közigazgatási ügyszakban történő szakmailag indokolt hatásköri szabályok módosítására tett javaslatokhoz szükséges áttekinteni a sarkalatosnak minősülő törvények átfogó rendszerét.

5.1.14. Sarkalatosság kérdése

A Ve. általános rész szabályozásának nagy része sarkalatosnak minősül⁴¹⁸ néhány kivétellel az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése, 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján, így a jogorvoslati rész is. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) tartalmazza a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára utaló rész szabályozását, ennek megfelelően, ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó sarkalatossági záradékban⁴¹⁹ meg kell állapítani. Amennyiben a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását más törvény módosítása útján biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, a módosító törvény tervezetében sarkalatossági záradékban kell megállapítani, hogy az adott módosító törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése sarkalatosnak minősül, és a módosított törvény sarkalatossági záradékát módosítani kell, vagy azt sarkalatossági záradékkal kell kiegészíteni. Amennyiben a törvény tervezetének csak egy része⁴²⁰ biztosítja az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását, és az alapján csak az a rész minősül sarkalatosnak, a sarkalatossági záradék - az alábbi sorrendben - a végrehajtást biztosító és ez alapján sarkalatosnak minősülő rendelkezésekre vonatkozó merev hivatkozást, az Alaptörvény azon rendelkezésére vonatkozó merev hivatkozást a birtokos személyjellel, amelynek a végrehajtását biztosítja, és amely alapján sarkalatosnak minősül, valamint az alapján sarkalatosnak minősül szöveget foglalja magában. A sarkalatossági záradékban a sarkalatossági záradékot tartalmazó legalacsonyabb szintű szerkezeti egységre sarkalatos rendelkezésként hivatkozni nem lehet.

⁴¹⁸ Ve. 354.§

⁴¹⁹ Jszt. 87/A. §

⁴²⁰ Jszt. 87/C. § (2) bekezdés

A jogalkalmazók számára nehézséget okoz a sarkalatosnak minősülő részek beazonosítása, követése, minden alkalommal külön vizsgálatot igényel annak tisztázása. A jogalkalmazók által általánosan használt, elektronikus jogtár felületet ismerők számára a jogalkalmazói tevékenység módosult a sarkalatosság vizsgálata kapcsán, mivel a záró rendelkezésben e tényre való hivatkozás változatos módon, néha nehezen áttekinthetően vagy legalábbis nagyobb odafigyelést igénylő módon történhet fenti jogszabályhely hivatkozási szabályai miatt. Az informatikai megoldások lehetővé teszik, ezért szükségessé válik informatikai fejlesztés eredményeként a sarkalatosnak minősülő rendelkezések eltérő jelölését megoldani, biztosítva a könnyebb áttekinthetőséget mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban eljárók körében.

A jogorvoslati rendszer hatásköri szabályainak módosítási igénye a választási eljárásban a bírósági szervezetrendszer átalakításához szorosan kapcsolódik, azonban a sarkalatossághoz szükséges parlamenti többség hiánya kényszerű ideiglenes megoldásokat eredményez. A rendszerváltást megelőzően az állampárt visszaélve lényegében kizárólagos hatalmával az Országgyűlésben, 1989 őszén alkotmánymódosítással olyan kétharmados támogatottságot igénylő törvények rendszerét hozta létre, amely a demokratikus választásokat követően, az előreláthatóan kisebbségbe kerülő állampárti utódpart számára megkerülhetetlen pozíciót biztosított volna. Ez egyfajta jogi, hatalom-technikai szempontból alkupoziációt jelentett. A választásokat követően a két legnagyobb párt sokat kritizált hatalom-technikai paktummal biztosította a kormányzó-koalíció kormányzási lehetőségét, korlátozva a kétharmados támogatottságot igénylő törvények körét. Ez erős pozíciót biztosított a parlamenti ellenzéknek, és a rendszerváltás első törvényhozási időszak széles konszenzuson alapult, amelyhez egy erős Alkotmánybírósági kontroll kapcsolódott. Ebben az időszakban fel sem merült az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása, szemben az Alaptörvényben⁴²¹ meghatározott azon időbeli korlátozással, amely mindaddig fennáll, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Aggályos, miszerint egy olyan jövőbeli feltétel lett meghatározva Alaptörvényi szinten, amely oly mértékben beláthatatlan, hogy inkább a vízió és nem a tényszerűen tervezhető kategóriába tartozik. Ez pedig az Alkotmánybíróság alapvető rendeltetését kérdőjelezi meg, működésének kiüresítéséhez, névlegessé válásához vezet egy meghatározhatatlan idő elmúltával. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1989. október 30-án lépett hatályba. Az Országgyűlés 1989. november 23-án megválasztotta az Alkotmánybíróság első öt tagját (Dr. Ádám Antal, Dr. Kilényi Géza, Dr. Solt Pál, Dr.

⁴²¹ Alaptörvény az Állam fejezet 37.cikk (4) bekezdés

Sólyom László, Dr. Zlinszky János) a testület 1990. január 1. napján kezdte meg működését. Az újabb öt alkotmánybíró az 1990. májusi országgyűlési választásokat követően választották meg. Ez a jogtörténet részét képező kitérő segíti visszaidézni és egyúttal megérteni a minősített többséget igénylő, az Alaptörvényben sarkalatosnak mondott többségi elfogadottság lehetséges következményeit, nehézségeit.

5.1.15. Jogorvoslati rendszer módosításához szükséges törvényjavaslat szabályozási koncepciója

A bírói jogorvoslati rendszer esetén a hatáskörök centralizáltsága nem indokolt, és a törvényalkotó közigazgatási bíráskodás átalakítási folyamatával ellentétes irányú. A decentralizált hatáskör telepítés felé való elmozdulás akadálya jelenleg a szabályozás sarkalatosnak való minősítése, azonban törekedni kell a szabályozási koncepció széleskörű országgyűlési támogatásának megszerzésére, majd rövid határidővel a tételes, szövegszerű törvényjavaslat kormány részéről történő benyújtására.⁴²²

Az általános jogorvoslati rendhez hasonlóan a bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása korábban az illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozott, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A választási eljárás során a jogorvoslati eljárásban kijelenthető, hogy helytelen volt az ítélőtáblákhoz telepíteni választási jogorvoslati hatáskört. A jogalkotó ezt a hibát nehezen korrigálta, 2020. április 1. napjáig éveken keresztül - a Ve. hatálybalépésétől, 2013. május 3. napjától - más ügyszakban ítélkező bírák jártak el választási ügyekben, amelyek a közigazgatáson belül külön eljárási renddel, rendkívül rövid határidőkben meghozandó döntéseket igényelnek. A decentralizáció és a közigazgatási bíróságok átszervezése eredményeként, az értekezés írásakor a legutolsó módosítás⁴²³ alapján 2020. április 1. napjától a közigazgatási jogvitákban a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék a törvényben meghatározott illetékességi területtel jár el, ami regionális lefedettséget jelent. A közigazgatási ügyszakok ügyszámai és gyakorlati tapasztalatai határozzák meg az igazságügyi reform irányát. Belátható, hogy az egyfokú közigazgatási eljárások széleskörűvé válása miatt, a kezdeti alacsony számú jogorvoslat növekedése várható. Az ügyfelek és jogi képviselőik tárgyaláson való megjelenésének költségei és időigénye alapján, - figyelembe véve az aprófalvas településszerkezet elégtelen

⁴²² az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló többször módosított 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 31.§ (2) bekezdés

⁴²³ Bszi.21.§ (6) bekezdése

tömegközlekedési ellátottságát – dönthető el, hogy minden megyeszékhelyen lévő törvényszéken legyen közigazgatási ügyszak. A 2019. évi Európai Parlamenti képviselői és a 2019. évi helyi önkormányzati képviselő és polgármester, valamint a nemzetiségi választást követően 2022. évben tartandó országgyűlési választáson már az új hatásköri szabályok érvényesülnek. A speciális jogorvoslati rendben a következő módosítási javaslatok érdemelnek figyelmet. A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálásakor a bíróság egyesbíróként jár el. Hatáskör átalakítás esetén célszerű lenne a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását tanácsban való döntéshozatal általános szabálya alatt tartani a választási eljárás sajátosságaira figyelemmel, továbbá a közigazgatási perrendtartás általános rendelkezésének⁴²⁴ is ez felel meg. A speciális jogorvoslatoknál egységesen az általános hatásköri szabályok érvényesülnének, így a központi névjegyzékbe vétellel kapcsolatos jogorvoslatnál a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének döntése ellen marad a Fővárosi Törvényszék hatásköre⁴²⁵ azonban a kétfokú közigazgatási bírászkodás logikája a központi névjegyzék esetén a Kúria döntését igényli. Ezt támasztja alá, hogy a helyi választási iroda vezetőjének névjegyzékbe vétellel kapcsolatos döntése ellen a járásbíróság⁴²⁶ helyett 2020. április 1. napjától a közigazgatási jogvitákban a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék a törvényben meghatározott illetékességi területtel jár el, ami regionális lefedettséget jelent.

5.1.15.1. Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat

Az országgyűlési egyéni szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az ítéletábla helyett a Kúria jár el 2020. április 1. napjától. E jogorvoslati kérelem estében a Fővárosi Törvényszék járhatna el, mivel 106 egyéni szavazólap van és a jogorvoslat két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel. Az első a jelöltek sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, a másik a jelölő szervezet emblémájának elhelyezése. A helyi szavazólapok száma miatt – közel nyolcezer szavazólap fajta - nemhogy a Kúria, de a Fővárosi Törvényszék sem lesz képes eleget tenni e feladatnak, a közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező ítéletáblák helyett a 2020. április 1. napjától a közigazgatási jogvitákban a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekben első fokon a közigazgatási kollégiummal

⁴²⁴ Kp. 8.§ (1) bekezdés

⁴²⁵ Ve. 236.§. (7) bekezdés

⁴²⁶ Ve. 236.§. (4) bekezdés módosította a 2019. évi CXXVII.törvény 172.§. b) pontja

rendelkező törvényszékek a törvényben meghatározott illetékességi területtel járhatnának el, ami regionális lefedettséget jelent.

5.1.15.2. Helyi önkormányzati választás eredményét megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálat

A helyi önkormányzati választáskor az eredményt megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása korábban az illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozott. Az Ejh.tv.⁴²⁷ alapján, 2020. április 1. napjával a Kúria kapta meg ezt a hatáskört, amit nem csak az ügyszám mennyisége, hanem rendkívül rövid eljárási határideje miatt sem indokolt ide telepíteni. A Kúria helyett a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek a törvényben meghatározott illetékességi területtel járhatnának el, mivel közigazgatási ügyszak más alsóbb bíróságon nem található.

5.1.15.3. A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat

A meghozandó döntésnél a felettes választási szerv a választási szerv hallgatása esetén, soron kívüli eljárás lefolytatására utasít, vagy meghozza az elmulasztott döntést. A Nemzeti Választási Bizottság esetén azonban csak soron kívüli eljárás lefolytatására utasíthat a Kúria.⁴²⁸ Csupán eljárás lefolytatására utasító döntés meghozatalára irányuló jogorvoslat miatt itt sem indokolt a Kúria hatásköre, a Fővárosi Törvényszék soron kívüli eljárás lefolytatására utasítása megfelelő megoldás lenne. A legfőbb választási bizottság és a bírósági fellebbviteli szint megfeleltetése nem indokolt egy eljárásra utasítás esetén, amely jogértelmezést nem tartalmaz, így a Fővárosi Törvényszékhez történő hatáskör telepítés megfelelő, továbbá tehermentesítené a Kúriát.

5.1.15.4. Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata elleni jogorvoslat

Az elbírálásra nincs speciális határidő, így az általános bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó három napos határidő áll rendelkezésre, ami észszerűtlenül rövid. A helyi választási iroda vezetője az általános választás évében március 31-ig módosítja a

⁴²⁷ Ve. 229.§ (1) bekezdés módosította a 2019. évi CXXVII. törvény 172. § a).

⁴²⁸ Ve. 242.§ (2) bekezdés

választókerületi beosztást.⁴²⁹ Ez a határidő az általános választás évében korábbra tehető, biztosítva így a felülvizsgálati kérelem elbírálására a speciális, a döntés tartalmához igazodó határidőt. Nemcsak az elbírálási határidő növelése indokolt, hanem a döntés meghozatalához szakértő igénybevételére vagy szemlére is szükség lehet.

5.1.15.5. A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat

Ebben a jogorvoslati formában, mivel az egyéni választókerületen belüli módosításról van szó, a területi választási iroda vezetőjének határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.⁴³⁰ Érdemes azonban megfontolni, és itt is biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mivel a területi választási iroda vezetője egyszemélyben hoz döntést. Ebben a jogorvoslatban a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék hozhatná meg a végső döntést. Hasonlóan a választókerületi határokkal kapcsolatos döntéshez, ebben az esetben is indokolt a hosszabb döntéshozatali határidő, lehetőséget adva a szakértő igénybevételére, szemlére. Irányadó kell legyen a jogalkotó számára ennél a döntés felülvizsgálatnál is, garanciális szempontból a Velencei Bizottság⁴³¹ ajánlásában megfogalmazott célkitűzés: miszerint a végső döntést választási eljárási ügyekben a bíróság hozza meg.

5.1.15.6. A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

A bírósági felülvizsgálati kérelmet korábban a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes – közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező - ítélőtábla bírálta el. Az Ejh.tv.⁴³² 2020. április 1. napjával hatályba lépett törvénymódosítás értelmében az ítélőtábla helyett a Kúriához lehet fordulni. A Kúria helyett a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém) a törvényben meghatározott illetékességi területtel járhatnának el, mivel a média kampányban való részvételével kapcsolatos ügyekben megfelelő kialakult joggyakorlat alakult ki, amely nem igényli a Kúria jogértelmezését. Töretlen kialakult joggyakorlat birtokában, valamint a rendelkezésre álló összesített adatok alapján a 2014. évi helyi önkormányzati képviselő és polgármesterek választás során háromszáz⁴³³ körüli jogorvoslati kérelem érkezett az öt ítélőtáblához összesen. A média kampányban való

⁴²⁹ Ve. 306/C. §

⁴³⁰ Ve. 234. § (3) bekezdés

⁴³¹ Code of Good Practice in Electoral Matters

⁴³² Ve.229. § (1) bekezdés

⁴³³ https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf

részvételével kapcsolatos ügyekben választói akarat befolyásolása, és az egyes médiumokhoz azonos eséllyel történő hozzáférés kérdéseiben kell általában állást foglalnia a bíróságnak. A szabályozás gyakorlati alkalmazása, a jelöltek, és a jelölő szervezetek általi betartatása a választási bizottságok feladata, ennek elmaradása esetén kell a bíróságnak döntenie.

5.1.15.7. A választási eljárásban a jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására szolgáló határidők differenciálása

A választási eljárásban az sajátosan rövid határidőket differenciálni érdemes, amely jobban igazodhat a speciális jogorvoslatok jellemzőihez, így az adminisztratív jellegűek (névjegyzék, szavazólap adattartalma, választási szerv hallgatása) rövidek, míg a több szempont figyelembevételét igénylő kérdések (választás eredményének megállapítása, választókerületek, szavazókörök meghatározása, módosítása) esetén hosszabb határidők indokoltak, biztosítva a megalapozott döntéshozatalt. A jogorvoslati jog biztosítása szempontjából fontos, hogy amennyiben lehetőség van rá, ne napban, hanem munkanapban legyenek meghatározva a jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására szolgáló határidők.

5.1.15.8. A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések

Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a választási bizottság döntését a bíróság hatályon kívül helyezze és új eljárás lefolytatását rendelje el, a helybenhagyás és a megváltoztatás mellett. Ezzel kezelhető a választási szervek eljárási szabálysértéseinek megfelelő reparálása a jogorvoslati eljárás során.

Összegzés

Az értekezés fő fókusza, a 2010. évi országgyűlési választások után létrejött kétharmados parlamenti többség birtokában jelentős mértékben átalakított választójogi törvény vizsgálata. A 2014. évi és a 2018. évi országgyűlési választások adatai, valamint a 2014. évi és 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesteri választás tapasztalatai lehetőséget nyújtottak a szabályozás módosításának okait feltárni, és bemutatni azok következményeit. Az értekezés specialitását adja, hogy - a doktori iskola által biztosított kutatás 2016. évet követően - az elmúlt négy évben, mind az országgyűlési, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármester választáson jelöltként indultam. Az első esetben független jelöltként, a második esetben egy helyi civil szervezet jelöltjeként. Az Európai

Parlamenti képviselő választáson 2019. évben, azért nem indultam jelöltként, mert ebben a választási formában csak pártlista jelöltjeként van lehetőség indulni. Az általam végzett kutatás objektivitását megkérdőjelezhetővé tette volna, amennyiben egy politikai párt részéről veszek részt a választáson. A kutatás éve alatt lehetőségem volt - pályázat útján - a Kúria tudásmegosztási programjában részt venni, amely évek alatt a választási jogorvoslat legfelső szintjén lévő bírói tanácsok munkáját, belső életét sikerült megismernem. A kutatás során mentor bíró az egyik választási jogorvoslatban eljáró bírói tanács tagja, később elnöke volt.

A terepkutatás olyan információkhoz juttatott hozzá, és olyan látásmódot biztosított, amelyet dokumentumelemzéssel nem lehet elérni. A választáson jelöltként résztvevőkkel készíthető riport csak közvetett információ szerzésre adott volna lehetőséget, amelynek bizalmi jellege miatt a hivatkozásként való publikálása is nehezen lett volna elképzelhető. Kizárólag jelöltként lehetséges a versenyben résztvevő jelöltek, jelölő szervezetek egyeztető tárgyalásain részt venni, hiszen ezek általában zárt jelleggel jönnek létre. Ezeknek a háttér tárgyalásoknak jelentősége abban rejlik, hogy a szabályozásnak olyan garanciális elemekkel kell bírnia, hogy ezen tárgyalások eredményei ne befolyásolhassák a választás tisztaságát, és ne ássák alá a legitimitással bíró testületek működését. Az azonos szabályok alapján összehasonlítható két-két választás alkalmával eltérő pozícióból tudtam vizsgálni a szabályozást, mivel 2014-ben még országgyűlési egyéni választókerületi, illetve helyi választási iroda operatívvezetőként dolgoztam, a 2018. évi országgyűlési és a 2019. évi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán pedig jelöltként vettem részt a választásokon. A jelölti látásmódon túl a kutatás során hasznosítani tudtam kodifikátori több mint két évtizedes működésemet. Feltárva a szabályozási ellentmondásokat, az indokolatlan kivétel szabályokat, illetve szabályozási elégtelenségeket. Így az értekezés konkrét javaslatokat is megfogalmaz, mind a korábbi szabályozásokhoz, mind a személyes tapasztalati kutatáshoz igazodva. Az értekezésben megfogalmazott szabályozási koncepció lehetőséget nyújt arra, hogy ne csupán egy értekezés, hanem egy későbbi jogalkotás alapját képező munka jöjjön létre.