



A Társaság a Szabadságjogokért elemzése a választási jogszabályok módosításának tükrében

1. Bevezetés

[2020](#), [2021](#) és [2022](#) után zsinórban negyedszer is, ismét egyeztetés nélkül, feltehetőleg politikai céllal változtatta meg a választási jogszabályokat a kormánytöbbség. A csomagban a választási és népszavazási anyagi- és eljárásjogi szabályok is érintettek.

A módosítás több ponton is átírja az önkormányzati választásokra vonatkozó szabályokat is, kicsit több mint egy évvel a választások előtt. A módosítások a politikai részvételi jogok megnehezítését eredményezik, illetve korlátozzák, ahogy az a 2020-as módosítások kapcsán is történt. A modell hasonló, és felsejlik a korábbival egyező politikai motiváció is: az, hogy az aktuális politikai erőviszonyoknak megfelelő jelöltállításra kényszerítsék az ellenzéket egy közelgő választáson.

A módosítás összetett, mivel tartalmilag és procedurálisan is előremutató részei mellett tartalmilag és eljárásilag is kifogásolható részeket is tartalmaz.

Az eljárás – időzítése mellett – azért is problémás, mert a kormány nem önálló indítványként nyújtotta be a törvénymódosítást, hanem a Nemzeti Választási Iroda (NVI) által előkészített, az elektronikus választási ügyintézészt megteremtő javaslatához csatlakozva, ún. túlterjeszkedő módosításként. Így azonban legfeljebb a választási jogszabály-módosításokkal kapcsolatos sajátos kormányzati dinamikát ismerők számíthattak arra, hogy a technikai újításokat és pontosításokat bevezető módosítást rövidesen módosító indítványok egészítik majd ki, a nyilvánosságukkal ezzel nem kellett számolnia az eredeti módosító javaslat tartalma alapján.

Az NVI által készített javaslat a benyújtás előtt hetekkel [kikerült a választások hivatalos honlapjára](#), azt megküldték a pártok képviselőinek, és később az Igazságügyi Minisztérium társadalmi egyeztetésről szóló [oldalán is megtalálható volt](#), tehát itt – ellentétben a kormánypártok által betervezett módosítással – biztosítva volt a jogalkotás nyilvánossága és a

konzultáció lehetősége. A TASZ is érdeklődött az NVI-nél a tervezettel kapcsolatban és választ kaptunk a kérdéseinkre.

Ehhez képest volt – a közvélemény többsége számára bizonyosan – váratlan fejlemény, amikor pár nappal a zárószavazás előtt benyújtották a kormánypárti képviselők a túlterjeszkedő módosítást. Május 23-án pedig már meg is szavazták az egységes javaslatot. Az eset jól példázza azt a gyakorlatot, amit már oly sokszor láthattunk a választási jogalkotás utóbbi éveiben: a nyilvánosság kizárását, a feszített tempót, az érdemi vita hiányát és az aktuális politikai érdekek érvényre juttatását. Rögzítenünk kell azt is, hogy a több jogszabályt érintő módosítás továbbra sem kezeli az országgyűlési egyéni választókerületek határainak évek óta fennálló, törvénytörő állapotát, holott ennek megszüntetése az Országgyűlés kötelezettsége lenne.

2. Örök mozgásban: a választási jog politikai célú módosítása

A módosítás egyik legfontosabb eleme a kompenzációs listákhoz szükséges jelöltszám felemelése. Az önkormányzati választásokat a tízezer főnél népesebb településeken és a fővárosi kerületekben vegyes rendszerben tartják. Ennek lényege, hogy a képviselőtestület tagjai részben az egyéni kerületekben győztes jelöltek lesznek, részben pedig azok, akik kompenzációs listáról kerülnek be. Hasonló szisztémában zajlik a Fővárosi Közgyűlés megválasztása: ennek tagjai a kerületi polgármesterek és a főpolgármester, valamint a fővárosi kompenzációs listáról bekerült képviselők. A kompenzációs lista célja, hogy azon szavazatok se vesszenek el, amelyeket egyéniben nem a győztes jelöltre adtak le. Eddig elegendő volt az egyéni kerületek felében jelöltet állítania egy jelölőszervezetnek (pártnak, egyesületnek) ahhoz, hogy kompenzációs listája legyen. Ez az arány most kétharmadra emelkedik. A főváros példájával illusztrálva: eddig elég volt a főváros huszonhárom kerületéből tizenkettőben polgármesterjelöltet állítani ahhoz, hogy az adott jelölőszervezetnek fővárosi kompenzációs listája legyen, most viszont ehhez tizenhat kerület szükséges.

A módosítás jogi értékeléséhez röviden ki kell térnünk a választási rendszer stabilitására. A választások szabályai alapjaiban befolyásolják a versengő jelöltek, jelölőszervezetek stratégiai mozgásterét. E szabályokat azonban nem a politikai versenytől független intézmények alkotják meg, hanem a parlamenti kétharmados többség, amely az azt alkotó pártokon keresztül maga is részese a versenynek. Amennyiben egy politikai erő birtokolja a módosításhoz szükséges többséget, úgy egyoldalúan a saját politikai igényeire szabhatja a szabályokat. Ez sérti egyrészt a képviselői demokráciát, amely arra épül, hogy meghatározott időközönként a politikai szereplők egyenlő feltételek mellett küzdenek meg a közhatalomért. Amennyiben valamelyik szereplő egyoldalúan ronthatja a másik fél esélyeit, úgy nem valósul meg az egyenlő feltételek követelménye. Másrészt a választópolgárok oldaláról is alkotmányos követelmény, hogy a szabályozás pártatlan maradjon.

Ezek miatt kiemelt szempont a választási joganyag stabilitása, vagyis az, hogy a szabályok ritkán változzanak, és akkor is általános elvek, és ne pillanatnyi politikai számítások alapján. A stabilitást szolgálják bizonyos eljárási szabályok, például a kétharmados követelmény, vagy a Velencei Bizottság [ajánlása](#), amely szerint a választási rendszer lényegi elemei nem

módosíthatóak a választást megelőző egy évben. Ugyanakkor Magyarország példája arra mutat rá, hogy a kétharmados szabályozás megszűnik érdemi korlátnak lenni, amennyiben egy politikai erő birtokolja, az egyéves tilalmi időt pedig egyrészt nem alkalmazta még soha az Alkotmánybíróság (pedig az levezethető lenne az Alaptörvényből, ahogy arra Stumpf István egy [párhuzamos indokolása](#) rámutat), másrészt könnyen kijátszható, ahogy arra a mostani példa is rávilágít – hiszen ha valaki egy évvel plusz egy hónappal a választás előtt módosít, az már nem esik bele a tilalmi időszakba.

A választási jog stabilitását az elmúlt bő évtizedben bőven érték kihívások Magyarországon. A folyamatosan fennálló kétharmados többség lehetővé tette és teszi most is, hogy a választás szabályait minden voksolás előtt “finomhangolják”, primer pártérdekek szerint. [2014](#)-ben az önkormányzati választásokat megelőzően alig [négy hónappal](#) (!) alakították át a Fővárosi Közgyűlés összetételét, a 2018-as választásokat követően a választási eljárás szabályait módosították, felülkódifikálva számos kúriai döntést, 2022 nyarán pedig egy alkotmánymódosítás keretében magát a választások időpontját is módosították, fél évvel előbbre hozva az önkormányzati választásokat, megint csak alapvetően befolyásolva az ellenzéki erők stratégiai mozgásterét.

2020-ban az országgyűlési választások kapcsán történt a mostanihoz nagyban hasonló módosítás. Ezt megelőzően egy pártnak elég volt 27 választókerületben jelöltet állítania ahhoz, hogy országos listája lehessen. Ezt a számot egyoldalúan, azaz ellenzéki szavazatok és érdemi konzultáció nélkül 71-re emelték. Ez utóbbi módosítással lényegében közös listára terelték az ellenzéket, azaz a verseny egyik szereplője egyoldalúan eldöntötte, hogy a többiek milyen formációban állhatnak rajtvonalhoz.

Ez visszavezet minket az aktuális módosításhoz. A kompenzációs listához szükséges jelöltszám megnövelésével szűkül az ellenzéki, rendszerkritikus erők mozgásteré. Egyrészt, amennyiben össze kívánnak fogni, úgy csupán egy kompenzációs listát állíthatnak, ellenkező esetben átfedés lesz az egyéni kerületekben, ahol pedig (azok relatív többségi természetéből fakadóan) alapvető stratégiai érdek, hogy egy ellenzéki jelölt álljon szemben a kormánypárti jelölttel. Másrészt az ellenzéki összefogásban részt venni nem kívánó, kormánykritikus, vagy a (helyi közhatalommal szemben álló) erőknek is több jelöltet kell így indítania, ezáltal pedig több kerületben oszlik majd meg a kormánykritikus szavazat. A fővárosi közgyűlés példájával élve: amennyiben az egyik kormánykritikus jelölőszervezet nem kíván részt venni a közös kompenzációs listában, úgy immár nem tizenkettő, hanem tizenhat kerületben kell polgármesterjelöltet állítania. Azonban minél több kerületben indít jelöltet, annál több helyen oszlik meg az ellenzéki szavazótábor, és így annál kevesebb polgármesteri székre van esélye az ellenzéki-rendszerkritikus politikai erőknek.

Ne feledjük, hogy helyi viszonyrendszerben nem mindenhol kormánypárt-ellenzék megosztottságról beszélünk: vannak olyan települések, ahol olyan politikai erők adják a közhatalmat, akik országosan ellenzéki erőnek számítanak, az ellenük esetlegesen induló független, civil vagy más párt jelöltjének helyzetét is jelentősen nehezíti a módosítás.

Ahogy a fenti okfejtésből is látszik, nem elsősorban a listaállításhoz szükséges szám mértékével van a probléma, hanem azzal a dinamikával, ahogy a választási szabályok folyamatosan a

kétharmados többség igényeihez idomulnak. Nehézzé teszi e módosítások jogi értékelését, hogy gyakran felhozhatóak absztrakt érvek mellettük: a két választás összevonásánál a megspórolt pénz, az országgyűlési listaállításnál a kamupártok kiszűrése.

Ugyanakkor a módosítás eljárási minősége, azaz az ellenzéki szavazatok és az érdemi társadalmi konzultáció hiánya, valamint a tágabb politikai kontextus arra enged következtetni, hogy itt valójában nem absztrakt elvek, hanem pillanatnyi politikai számítás mentén történik a módosítás. Márpedig ezáltal nem a módosító politikai erő igazítja magatartását, stratégiáját a szabályokhoz, hanem fordítva: a szabályokat igazítja a privát politikai érdekeihez. Ez pedig sérti az Alaptörvény B) cikkében foglalt demokrácia és jogállamiság alapelveit.

3. Politikai részvételi jogok korlátozása

A listaállítással kapcsolatos változtatásokon túl a módosítás más ponton is korlátozza a politikai részvételi jogokat. A módosító csomag az időközi választásokat is érinti, amely alkotmányossági problémákat vet fel.

Mindeddig amikor az egyéni választókerületi képviselő vagy a polgármester, főpolgármester megbízatása megszűnt, időközi választást kellett kitűzni – azzal, hogy létezett erre vonatkozó, viszonylag hosszú "moratórium", annak érdekében, hogy ne legyen szükség túl gyakori választásokra. Fontos megjegyeznünk, hogy indokolható az, hogy a választásokat megelőző időszakban már ne lehessen időközi választásokat tartani. Az eddigi szabály szerint nem lehetett kitűzni a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek időközi választását választása évét megelőző év december 1. napja és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napja közötti napra. Az NVI által eredetileg készített javaslat elmaradó időköziktől nem szólt.

A törvénymódosítás értelmében azonban a módosítás hatálybalépésétől, tehát május 26-tól egészen a választásokig nem lehet megtartani azokat az időközi választásokat, melyek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztását célozzák. Ez alól csak azok a már kitűzött választások kivételek, amelyeknek már a kampányidőszaka is megkezdődött, azaz kevesebb mint 50 nap maradt a választásokig.

Ahhoz azonban, hogy a mandátum ne maradjon betöltetlen, ha a jelölőszervezet jelöltjeként indult egyéni választókerületi képviselő megbízatása szűnik meg, a jelölőszervezet jelöli ki, hogy a kompenzációs listáról ki kapja meg a mandátumot. Ha a jelölőszervezet nem jelöl meg senkit, azt a kompenzációs listán soron következő jelölt szerzi meg.

Összességében ez mind az aktív, mind a passzív választójog ciklus közben megvalósuló korlátozását jelenti: az időközi választások megtarthatósága határnapjának jelentős, fél éves előrehozása és a már kitűzött, de még kampányidőszakkal nem érintett időközi választások elmaradása mind a jelöltként indulni szándékozók, mind a rájuk szavazók jogainak sérelmével jár.

Ezzel együtt a képviselőtestületek feloszlását is korlátozza a módosítás. Az időközi választások tilalma miatt ez a módosítás szükséges, hiszen a feloszlott képviselőtestületek helyére időközi választások híján nem kerülnének új képviselők. Eddig a törvény azt írta elő, hogy a képviselőtestület feloszlása nem mondható ki a választást megelőző év november 30. napját követően. A módosítás ezt az időpontot is jelentősen előrehozza: a választást megelőző év április 1-je után már nem osztható fel a képviselőtestület. Ez a módosítás összhangban áll azzal, hogy a helyi önkormányzati választások időpontja átkerült őszi tavaszra, azonban mivel a módosítás kihirdetésével lép hatályba, egyben azt is jelenti, hogy a képviselőtestületek már most sem mondhatják ki feloszlásukat. Önmagában az, hogy a módosítás azonnal hatályba lép, alkotmányossági problémát vet fel. Az NVI javaslata és az elfogadott módosítás közötti jelentős különbség, hogy az eredeti javaslat kellő felkészülési időt adott volna, és nem rendelkezett elmaradó, de már kitűzött választásokról. Amennyiben például egy képviselő le akart volna mondani a mandátumáról, ezt még megtehetné volna egy olyan időszakban, amikor időközi választások útján választják meg az utódját.

A módosítás legfontosabb problémája azonban az, hogy összemossa az egyéni választókerület és a kompenzációs lista szerepét. Amennyiben az egyéni kerületben választott képviselőt újabb választás nélkül a pártlistáról lehet pótolni, a helyi ügyeket alaposan ismerő versengő jelöltek helyett olyanok kerülhetnek képviselői pozícióba, akiknek sem helyismeretük, sem helyi szintű demokratikus legitimitásuk nincs. A jogalkotó értelmezése szerint tehát fontosabb a képviselő párthovatartozása, mintsem a helyi beágyazottsága. A közvetlen szavazás a választás egyik alapelve, amely magában foglalja, hogy a helyi közösség tagjai választják meg közvetlenül a képviselőjüket. Ezt az alapelvet sérti a törvénymódosítás azzal, hogy a választások egyéni és listás ágát egymással helyettesíthetőnek tételezi.

Az egyéni képviselő listáról történő pótlásának másik jelentős problémája, hogy a független jelöltek helyzetét nem rendezzi. A független jelöltek esetében nincs olyan pártlista, amelyről őket mandátumuk megszűnése esetén pótolni lehetne a kérdéses időszakban.

A polgármesterek választásáról – akik közvetlen választás útján nyerik el a mandátumukat, egyáltalán nem rendelkezik a törvénymódosítás. Amennyiben az ő mandátumuk megszűnése esetén sem lehet időközi választásokat tartani, települések maradhatnak egy teljes évre polgármester nélkül. Hasonlóan nem rendelkezik a módosítás egy kivételes esetről sem: előfordulhat, a 2019-ben megválasztott (2024. október 1-ig szóló mandátumú) és az új polgármester vagy képviselő megbízatása is idő előtt szűnik meg. Ha 2023. dec 1. és a választás eredményének jogerőre emelkedése között szűnik meg a korábbi megbízatás, akkor a választás eredményének jogerőre emelkedésével az újonnan megválasztott polgármester vagy képviselő hivatalba lép. Előfordulhat azonban, hogy az ő megbízatásuk is megszűnik október 1. előtt. Ekkor az ő pótlásukra nem lehet időközi választást kiírni. Ennek oka, hogy 2023. december 1. és 2024. október 1. között nem lehet időközi választást tartani ebben az esetben sem. Ha ez az eset a polgármester pozícióját érinti, akkor az Országgyűlés minden bizonnyal fel fogja oszlatni a képviselő-testületet és időközi választást kell kiírni.

A módosítás időközi választásokra vonatkozó részei az országgyűlési választásokat is érintik. A hatályos törvény szerint nem lehet kitűzni az országgyűlési képviselők az általános választás évét megelőző év április 1. napja és az általános választásának napja közötti napra. A módosítást követően ebben a periódusban továbbra sem lehet majd időközi választást tartani, ellenben a mandátumot az egyéni képviselőjelölt jelölő szervezetének listájáról be lehet tölteni. Azaz, ha egy egyéni választókerületi képviselő például lemond ebben az időszakban, akkor a helyére az őt jelölő párt listájáról ültethet be képviselőt. Erre az esetre is érvényesek a fentiekben az önkormányzati képviselők választásával kapcsolatban leírtak: az egyéni választókerület és a lista szerepének összemosása, a független képviselők helyzetének rendezetlensége.

Az időközi önkormányzati választásokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy amennyiben a jogalkotó azt szeretne volna elérni, hogy egy érvényesüljön a nagyjából egy éves időközi-moratórium, akkor azt úgy is elérhette volna, hogy a már kitűzött választások megtarthatóságát nem érinti. Ugyanis az, hogy 2024-ben az önkormányzati választásokat az EP-választásokkal egy napon fogják tartani, már tavaly nyár óta ismert: közel egy éve volt a jogalkotónak olyan szabályozást alkotni, ami lehetővé tette volna a moratórium alkalmazását, és ezzel együtt nem kellett volna "törölni" a már kitűzött választásokat, ha az erre vonatkozó szabályozás időben elkészül.

4. Módosítás előremutató részei

Fontos, hogy szóljunk az eredeti módosításról is: az kifejezetten előremutató és a választópolgárokat közvetlenül érintő változásokat tartalmaz.

A jövőben a választópolgároknak a választási eljárás során kérelmeiket főszabály szerint biztonságos, hitelesített elektronikus úton kell benyújtaniuk. Emellett a kérelem benyújtására lehetőség lesz bármely választási irodában személyesen vagy kézbesítési meghatalmazott útján.

Ez azt jelenti, hogy elektronikusan kizárólag Ügyfélkapu használatával lehet benyújtani:

- átjelentkezési kérelmet, tehát ha a választópolgár belföldön, de lakóhelyétől eltérő helyen akar szavazni,
- külképviseleti névjegyzékbe vételi kérelmet, tehát ha a magyar lakcímmel rendelkező választópolgár külföldön, az erre kijelölt külképviselet egyikén akar szavazni, valamint
- nemzetiségi névjegyzékbe vételi kérelmet, tehát ha a magát nemzetiségiként azonosító választópolgár pártlista helyett nemzetiségi listára akar szavazni.

Mozgórna iránti kérelmet továbbra is be lehet nyújtani papíralapon az ügyfélkapus vagy azonosítás nélküli elektronikus megoldás mellett. Hasonló a helyzet a határon túli magyar választópolgárokkal, akik névjegyzékbe vételüket változatlanul kérelmezhetik az eddigi módokon is.

Ügyfélkapuja ma már a magyar választópolgárok többségének van, és már nemcsak személyesen, hanem távazonosítással is lehet ilyen nyitni – ez utóbbi módszerről [itt](#) és [itt](#) lehet olvasni. Mivel ez az azonosítási mód innentől kezdve állampolgári jog gyakorlásához is szükséges lesz a választópolgárok többségének (amennyiben a választópolgár nem személyesen vagy kézbesítési meghatalmazott útján jár el), ezért az államnak szükséges átfogó felvilágosító és tájékoztató kampányt indítania, melyben elmagyarázza a választópolgároknak az Ügyfélkapu szerepét, létrehozásának módját és meggyőzi őket arról, hogy hozzanak létre hozzáférést. Továbbá az állami szerveknek közvetlenül segítenie kell azokat is, akiknek valamilyen okból nem tudnak önállóan eljárva Ügyfélkaput regisztrálni.

Az NVI-nek feltett kérdéseinkre kapott válasz alapján a módosítás a visszaélések elleni eszköz. A TASZ többször is felhívta a figyelmet arra, hogy rendszeresen előfordultak a 2018-as és a 2022-es választásokon is olyan esetek, amikor valakit egy ismeretlen tudta és akarata ellenére jelentkeztetett át másik településre vagy vetetett nemzetiségi névjegyzékbe – valószínűleg azért, hogy megfossza választójogától.

A TASZ [eszközöket](#) is [készített ahhoz](#), hogy a hasonló visszaéléseket le lehessen leplezni és a választópolgár “visszaszerezze” a szavazati jogát. Bízunk benne, hogy a most hatályba lépő módosítás vissza fogja szorítani a hasonló visszaéléseket – a módosítással ugyanis jelentősen nehezebb, egyenesen lehetetlen lesz ilyen módon csalni, hiszen nem lesz elég ismerni a potenciális áldozat személyes adatait a kérelem benyújtásához, hanem egy informatikai rendszerbe kellene ehhez jogosulatlanul belépni. A most nagyrészt kivezetett, ún. azonosítás nélküli elektronikus utakhoz képest a kézbesítési meghatalmazottat általi leadáshoz kapcsolódó visszaélés is sokkal több erőforrást és kockázatot igényel a csalást szervező részéről. A módosítással elérhető előny összességében arányban van azzal a teherrel, melyet az Ügyfélkapu létrehozása jelent a választópolgár részére.