



TÁRSASÁG A  
SZABADSÁGJOGOKÉRT

# **JELENTÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK 2022. ÉVI ÁLTALÁNOS VÁLASZTÁSÁRÓL ÉS AZ AZZAL KÖZÖS ELJÁRÁSBAN TARTOTT ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSRÓL**

## **Készítették:**

dr. Aujezky Nóra Ilona, dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Kunos Zsuzsanna, dr. Mráz Attila, dr. Pásztor Emese, dr. Szabó Attila  
a Társaság a Szabadságjogokért Választási Jogi Programja keretében.

Budapest  
2023

Dr. Aujezky Nóra Ilona, dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Kunos Zsuzsanna, dr. Mráz Attila, dr. Pásztor Emese, dr. Szabó Attila: Jelentés az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásáról és az azzal közös eljárásban tartott országos népszavazásról.

Kiadja a Társaság a Szabadságjogokért.

Kiadás helye: Budapest.

Felelős kiadós: dr. Kapronczay Stefánia, a Társaság a Szabadságjogokért ügyvezető igazgatója

ISBN: 978-963-87197-5-1

Szerkesztette: dr. Döbrentey Dániel

Külön köszönjük Hancz Máté, Lepsényi Gabriella, Lukács Domokos, Renner Anna, Vörös E. Hargita és Zelei Róza munkáját. A választási szervek döntéseinek monitorozása az ő érdemük.

Külön köszönjük Perczel Léna közreműködését a szerkesztésben.

Tördelte: Benkó Bernadett

Címlapkép: © Szabó-Somody Áron, 2023.

Minden jog fenntartva.

© Szerző, Szerkesztő, 2023.

© Társaság a Szabadságjogokért, 2023.

Minden jog fenntartva.

A jelentés magánadományozók és az Open Society Policy Center ("OSPC") támogatásával készült.

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>ELŐSZÓ</b>	<b>6</b>
<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ</b>	<b>7</b>
<b>I. A VÁLASZTÁSI SZERVEK SZERVI ÉS SZAKMAI MŰKÖDÉSE</b>	<b>11</b>
a) Nemzeti Választási Bizottság (NVB)	11
1. Az NVB személyi összetétele	11
2. Az NVB működése, döntés-előkészítése, döntéshozatala	12
3. További, az NVB működését érintő változások és javaslatok	15
4. Az NVB iránymutatásai	15
5. Az NVB-nek a 2022-es általános választással és országos népszavazással összefüggésben hozott döntései	17
b) Nemzeti Választási Iroda (NVI)	19
1. A választások hivatalos honlapjának működtetése	19
2. Az NVI közbizalmat erősítő lépései	19
3. Az NVI szavazatszámoló bizottsági tagok felkészítését szolgáló lépései	20
4. Az NVI levélben szavazással kapcsolatos tevékenysége	20
5. Az NVI 2022. nyári jogalkotási javaslatai	20
c) Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottságok (OEVKVB-k), Szavazatszámoló Bizottságok (SZSZB-k)	22
1. Személyi összetétel, tagtoborzás és civil részvétel az SZSZB-kben	22
2. Eskütétel, alakuló ülés	24
3. A közös eljárás nyomán felmerült nehézségek és jogértelmezési kérdések az SZSZB-kben	25
4. A jegyzőkönyvvezetők helyzete, a jegyzőkönyvvezéssel kapcsolatos kérdések	26
d) A civil megfigyelés szerepe és jelenlegi hiánya a választások törvényességének garantálásában	27
Ajánlások	<b>27</b>
<b>II. LEVÉLBEEN SZAVAZÁS, KÜLFÖLDÖN SZAVAZÓ VÁLASZTÓPOLGÁROK</b>	<b>29</b>
a) A külképviseleti szavazás általános értékelése	29
b) A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választási mozgósítására irányuló tevékenységek	30
c) A levélben szavazás általános értékelése	31
d) A külképviseleten szavazó választópolgárok hátrányos megkülönböztetése a levélben szavazó választópolgárokkal szemben	31
e) A külképviseleti és a levélben szavazást érintő jogszabály-változások	32
f) A szavazás napján történt események	32
g) A levélben szavazással kapcsolatos újabb anomáliák	32
1. Vajdasági és Erdély-Partiumi kézbesítési visszasságok	33
2. Levélsvavazási visszaélés Erdélyben	34
3. A pótlevélcsomagokkal kapcsolatos anomáliák	35
Ajánlások	<b>36</b>
<b>III. NEMZETISÉGI LISTÁS SZAVAZÁS</b>	<b>38</b>
a) A nemzetiségi listák nyilvántartásba vétele és a nemzetiségi szavazóként történő névjegyzékbe vétel	38
b) A szavazás napja és az azt megelőző napok témához kapcsolódó eseményei	40
c) A szavazás eredménye	40
d) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó döntése	41
Ajánlások	<b>42</b>

<b>IV. HÁTRÁNYOS HELYZETŰ VÁLASZTÓPOLGÁROK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN</b>	<b>43</b>
a) Kik a hátrányos helyzetű választópolgárok?	43
b) Gondnokoltak választójoga	43
c) Könnyített formában megírt tájékoztató	44
d) Mozgóurnával kapcsolatos anomáliák	44
Ajánlások	<b>45</b>
<b>V. ADATVÉDELEM</b>	<b>46</b>
a) Az ajánlóíveken található személyes adatokkal való visszaélések	46
b) Nemzetiségi névjegyzékbe vétellel kapcsolatos visszaélések	46
c) A Covid-19 elleni oltásra regisztráltak adatainak felhasználásával folytatott kormányzati kampány	47
d) Jogsértő kampánymegkeresések, a személyes adatok jelöltek, jelölőszervezetek általi kezelése	48
Ajánlások	<b>49</b>
<b>VI. JELÖLTÁLLÍTÁS</b>	<b>50</b>
a) Előválasztási kényszerhelyzet az ellenzéki pártoknak: a jelöltek pluralitásának korlátozása	50
b) A Magyar Államkincstár által folyósított kampánytámogatás visszafizetésére irányuló kötelezettség	51
c) Az országgyűlési képviselőjelöltek ajánlásgyűjtése	51
d) A voksturizmus hatása a jelöltek választói bázisára	52
e) A választókerületek határai jogsértő állapotának hatása a jelöltállításra	52
Ajánlások	<b>52</b>
<b>VII. A KAMPÁNY</b>	<b>53</b>
a) Félrevezető kampány	53
1. A kormánypártok állami erőforrásokat felhasználó, félrevezető kampánya	53
2. Egyéb szereplők félrevezető kampánya	54
b) Az állam, a kormány és a kormánypártok közötti különbség elmosódása	54
c) Kampányfinanszírozás	55
d) Gyülekezési jog gyakorlása a kampány során	57
e) A magánszféra megsértése a nevelési-oktatási intézményekben	57
f) Médiaviszonyok és a politikai üzenetek eljuttatásának egyéb eszközei a kampány vonatkozásában	58
1. Médiaviszonyok, kapcsolódó eljárások	58
2. A népszavazásról szóló tájékoztatás	59
Ajánlások	<b>60</b>
<b>VIII. SZAVAZÁS</b>	<b>61</b>
a) Általános tapasztalatok a szavazással kapcsolatban	61
b) A szavazókörökön kívüli, a választásokhoz kapcsolódó események	62
1. Szavazatvásárlás	62
2. Szavazók jogellenes szállítása	64
3. Rendőri intézkedések	65
c) A szavazás lebonyolításával kapcsolatos események	66
1. Titkosság	66
2. Mozgóurna kiszállításának elmaradása	66
3. Szavazólapok átvétele	66
Ajánlások	<b>67</b>
<b>IX. JOGORVOSLATOK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN</b>	<b>69</b>
a) A jogorvoslatok jogi környezete, jogszabályi változások	69
b) A jogorvoslatokkal kapcsolatos statisztika	70
c) A kifogástételi és jogorvoslati eljárásokkal kapcsolatos problémák	70
1. Egységes jogalkalmazás és a tájékoztatás hiánya	70
2. A jogorvoslati jog szűkítése	70
3. A bizonyítás túl magas szintjének megkövetelése	71

4. A választási jogorvoslatok elbírálásával kapcsolatos tartalmi problémák	72
5. Kifogások, fellebbezések elutasítása érdemi vizsgálat nélkül	72
6. Megállapított jogsértések szankcionálásának elmaradása	73
7. Személyes meghallgatás hiánya	74
Ajánlások	<b>74</b>
<b>X. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSSÁGA, KÖZBIZALOM A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS JOGSZERŰSÉGÉBEN, TISZTASÁGÁBAN</b>	<b>75</b>
a) A szavazás napja előtti események	76
1. A szavazatszámoló bizottságokba történő tagtoborzás, ennek háttere és közbizalmi vetületei	76
2. A voksturizmust legalizáló törvénymódosítás	76
3. Az országgyűlési képviselőjelöltek ajánlásgyűjtésének közbizalmi vetületei	78
4. A választási értesítő tartalmával kapcsolatos fenntartások	79
5. A nemzetközi megfigyelők jelenléte	79
b) A szavazás napján történt, a közbizalmat erodáló események	80
c) A szavazás napját követő, kapcsolódó események, illetve a társadalom értékelése a választásokról	81
Ajánlások	<b>82</b>
<b>Ajánlások összefoglalása</b>	<b>84</b>
<b>Rövidítések, jogforrások mutatója</b>	<b>90</b>



# ELŐSZÓ

Magyarország független, demokratikus jogállam, az államformája köztársaság, ahol a közhatalom forrása a nép. Ez a nép pedig a hatalmát elsősorban választott képviselői útján, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja.

Igazak ezek az állítások? Nincs tökéletes demokrácia és jogállam, igazságtalan volna a magyar állammal szemben felhánytorgatni a demokrácia és a jogállam olyan működési hibáit és hiányosságait, amelyek bárhol előfordulhatnak. Attól, hogy a jogállami működés tökéletlen, még nem lesz egy állam működése autokratikus. Az igazi demokratikus jogállamoknak azonban van egy olyan sajátosságuk, ami a magyar államra nem jellemző: erőfeszítéseket tesznek a jogállami hibák és hiányosságok kiküszöbölésére, és nemcsak külső kényszer hatására (például azért, hogy a kormány a hatalmának fenntartásához szükséges pénzhez jusson), hanem azért, mert a demokratikus jogállami rendszer hibáinak kiküszöbölése szükséges a rendszer fenntartásához. A jogállamok felismerik, hogy a működési hibák érintetlenül hagyása és elhatalmasodása a rendszer lebontásához vezet, ezért működtetnek olyan korrekciós intézményeket, amelyek képesek az ilyen hibák kijavítására.

Ám Magyarországon ez nem így van. Bár vannak első ránézésre alkotmányos intézményekre hasonlító közjogi megoldások itt is (az Alkotmánybíróságtól a közmédián és az ombudsmanon át az adatvédelmi hatóságig), ezek nem azt teszik, amiket nevük, illetve a törvényekből megismerhető funkcióik alapján várnánk tőlük. Nem tartanak fenn semmiféle demokratikus jogállamot. Bármelyiket megnézzük kicsit közelebbről, meglátjuk, hogy létük és működésük valójában a demokratikus jogállammal össze nem egyeztethető célokat szolgál.

Nézzük meg például azokat az intézményeket, amelyek azt lennének hivatottak biztosítani, hogy a közhatalom forrása a nép legyen, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja! Alkalmasként ezek arra, hogy a polgárok a közügyekben megalapozott döntéseket tudjanak hozni, és hogy a közösségi döntések – legyenek azok rendszeres parlamenti választások, vagy kivételes népszavazások – kifejezzék a nép akaratát? Az a választások tétje, hogy a nép szabadon és tisztességes versenyben eldöntse, kiknek ad lehetőséget a közhatalom gyakorlására a következő években? Alkalmasként a médiarendszer alkalmas arra, hogy a választópolgárok megalapozott döntéseket

hozzanak? Ugyanannyit ér mindenki szavazata a választáson? Vannak hatékony garanciák a választási visszaélések kiküszöbölésére? Épp ellenkezőleg. Vannak olyan szabályok és intézmények, amelyek kifejezetten arra szolgálnak, hogy a választások ne legyenek szabadok és tisztességesek. Ilyen az *MTVA, a többes ajánlás rendszere, a voksturizmus szankcionálhatatlansága, a választókerületek jogsértő határai, a levélszavazatok, a külföldön szavazók közötti megkülönböztetés, a kormányzati hirdetések és politikai direktmarketing, a nemzetiségi voksok és a korlátozott jogorvoslati rendszer.*

Vagy mire szolgál a népszavazás? Hogy egy-egy kivételes kérdésben a választópolgárok kivegyék a döntés jogát a választott képviselőik kezéből, és akár azok ellenében hozzanak döntést? Nem, inkább szólt a hatalomban lévők megerősítéséről, ahogy a kormány által kezdeményezett homo- és transzfób népszavazás is megmutatta.

A választás és népszavazás diszfunkcionális voltáról és az ezt előidéző közjogi megoldásokról azért fontos beszélni, hogy egyre kevesebben dőljenek be a szabad és tisztességes választásokról és a közvetlen demokráciát biztosító népszavazásról szóló mesének. Amikor elegendően felismerik, hogy ezek az intézmények nem töltik be alkotmányos funkciójukat, akkor jön el a demokratikus jogállam helyreállításának valódi esélye.

De addig is van értelme az Alaptörvény fent idézett mondatainak. Nemcsak az autokratikus állam működtetői, de mi is csinálhatunk úgy, mintha Magyarország független, demokratikus jogállam volna, egy olyan köztársaság, amelyben a közhatalom a népé. Ez nem könnyű, mert nem segítenek bennünket a demokratikus jogállam alapintézményei, sőt, kifejezetten akadályoznak azok, amelyek a helyüket bitorolják. Továbbra is úgy kell viselkednünk, mintha egy köztársaság szabad polgárai volnánk: tájékozódni a közügyekben, vitatkozni, felelősséget vállalni önmagunkért és másokért, számonkérni és elszámoltatni a hatalmat gyakorlókat. Ezeket azonban nem csak a választások és népszavazások alkalmával kell megtennünk, különben a kívánt hatást biztosan nem érjük el. Egy szabad polgár nem csak akkor viselkedik szabadon, amikor az állam megkérdezi őt a véleményéről. Hanem akár minden nap, akkor, amikor csak akarja.

dr. Szabó Máté  
szakmai igazgató, TASZ

# VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Ez a jelentés a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) Választási Jogi Programjának (VJP) a 2022-es általános választással és országos népszavazással kapcsolatos megállapításait összegzi. A TASZ VJP első ízben a 2014-es országgyűlési választásokat monitorozta és azóta valamennyi országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választással hasonlóan tett. Tevékenységünk ezalatt jelentősen bővült: a választási szervek döntéseinek figyelemmel kísérése mellett folyamatos, intenzív, független és pártatlan jogsegélyezést folytatunk, online tájékoztató anyagokat készítünk, műhelyeket tartunk a választási jog iránt érdeklődő polgároknak, együttműködünk a választások során aktív civil szervezetekkel és egyes állami szervekkel, tájékoztatjuk a hazai és nemzetközi sajtót az alapjogi szempontból releváns fejleményekről.

A 2022-es év rendkívüli volt a magyar választások történetében. Egy két éve tartó világjárvány fenyegetettségében és a szomszédunkban dúló háború árnyékában került sor az első olyan országgyűlési képviselő-választásra, mellyel egy napon – a kormány által kezdeményezett – országos népszavazást is tartottak. A szavazás napja példátlan aktivitást hozott: több tízezer önkéntes és jelöltek által megbízott delegált szavazatszám-láló dolgozott együtt a választott szavazatszám-láló bizottsági tagokkal, soha nem látott számú nemzetközi megfigyelő járta az országot, miközben aktivisták százai léptek fel a tiszta választásokért. A hatalmas választópolgári aktivitás mellett a másik legfontosabb jellemzője a választásoknak az állam, a kormány és a kormányzó pártok közötti különbség végérvényes és teljes elmosódása volt. Mindez a félrevezető üzenetekkel terhelt kampány során a kormányzó pártoknak jelentős versenyelőnyt biztosított minden más politikai szereplővel szemben. A harmadik fontos tanulsága ennek a rendkívüli választásnak a levélszavazás rendszerébe vetett közbizalom teljes megsemmisülése.

Utalnunk kell arra az egyre szélesebb körben megjelenő dilemmára is, ami azzal kapcsolatos, hogy alkalmas-e egyáltalán a választási rendszer a népakarat befolyástól mentes kifejezésére. Bár a választást technikailag professzionálisan bonyolítják le és a visszaélésekben bizonyosan nem vesznek részt a választást lebonyolító

szervek, illetve személyek<sup>1</sup>, a jelöltek és jelölő szervezetek annyira különböző esélyekkel indulnak, ami megkérdőjelezi, hogy beszélhetünk-e valódi versenyről. Mindezt úgy, hogy hatékony jogorvoslat nem áll rendelkezésre az egyensúly visszaállítására. Ennek nyomán választópolgárok tömegei kerülnek olyan helyzetbe, amely jelentősen korlátozza őket a tájékozott döntéshozatalban és a valódi alternatívák megismerésében. Nem tartjuk feladatunknak, hogy ezt a kérdést eldöntsük, de reményeink szerint az általunk felvetett szempontok és bemutatott esetek hozzájárulnak a választások megítéléséről szóló diskurzushoz.

A jelentés összeállítása során

- az irányadó jogszabályokat,
- a jogsegélyszolgálatunkhoz érkező megkereséseket,
- a választási szervek, a választási ügyekben eljáró Kúria, valamint az Alkotmánybíróság döntéseit,
- az állami szervek hivatalos közléseit,
- a választási eljáráshoz kapcsolódó közérdekű adatigényléseinkre kapott válaszokat,
- a sajtóban megjelent híreket, beszámolókat,
- és a nemzetközi megfigyelők jelentéseit használtuk fel.

Ezek a források az egyes fejezetekben – a témából adódóan – eltérő súllyal jelennek meg.

A jelentés a megállapítások számbavételén túl – hasonlóan korábbi írásainkhoz – ezúttal is számos, a jogalkotónak és a jogalkalmazó szerveknek szóló ajánlást tartalmaz. Tisztában vagyunk vele, hogy ezek megfogadása vagy éppen ignorálása politikai akarat kérdése, de azt is látjuk, hogy a szakmai párbeszédet segítik, és a szempontjainak meg tudnak jelenni a szakmai szerveknél. Ennek megfelelően a diskurzusra nyitott állami szereplőkkel az ajánlásokon túl is folyamatos kapcsolat fenntartására törekszünk.

<sup>1</sup> Ritka, de létező kivételként említendő a mozgóurnás szavazás során egyes szszb-tagok által végzett befolyásolás. Ennek kiterjedtsége az Unhack Democracy kismintás, előzetes kutatási eredményei alapján növekedett 2022-ben. Lásd Barlai Melani: SZSZB tapasztalatok a 2022. évi országgyűlési választáson - Az Unhack Democracy kutatásának előzetes eredményei, [https://www.unhackdemocracy.eu/s/Valasztasi\\_Rendellenessegek\\_OGYV-2022.pdf](https://www.unhackdemocracy.eu/s/Valasztasi_Rendellenessegek_OGYV-2022.pdf), 4 és 16. o., letöltés dátuma: 2023. január 9.



A jelentés munkaanyagát 2022. október 7-én kerekasztal-beszélgetésen vitattuk meg,<sup>2</sup> melyre meghívást kapott a Nemzeti Választási Iroda (NVI) elnöke, munkatársai, a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) valamennyi aktuálisan megbízott és a 2022-es választások során országos listát állító jelölőszervezetek által delegált tagja, a testület elnöke és elnökhelyettese, továbbá a választási joganyagban jártas szakértők. Sajnálatos, hogy a kormánypártok NVB-delegáltjai nem jelentek meg az eseményen, hiszen jogvédő szervezatként természetes, hogy a közhatalom ellenőrzése elsődleges feladatunk. Ezzel együtt értékes szakmai párbeszéd bontakozott ki a résztvevők között, mely gazdagította a jelentést.

Az alábbiakban a jelentés főbb témáit és megállapításait mutatjuk be címszavakban.

### *Választási szervek*

A választási bizottságok, különösen az NVB tagjainak meg- és kiválasztása jelenleg tisztán politikai döntés. A bizottság működésére a testületi jelleg korlátozottsága és az érdemi vita hiánya jellemző. Az NVI a jogszabályban foglalt feladatait a választás előkészítése és lebonyolítása során ellátta. A szavazatszámoló bizottságokba -- még ha a tagok magukat a pártoktól függetlenül eljáró szereplőként is azonosítják -- a civil részvétel jogi értelemben nem megvalósítható, hiszen minden nem választott tagot képviselőjelölt delegál. A példátlan civil és pártos aktivitás, mely a szavazatszámoló bizottságokba történő tagtoborzást jellemezte, fokozható lenne ha a jogalkotó kiszélesítené a szavazatszámoló bizottságokban való részvétel lehetőségeit.

### *Levélben szavazás és külföldön szavazás*

A szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok hátrányos és ezzel jogellenes megkülönböztetése szerintünk változatlanul fennáll, hiába jutott ettől eltérő következtetésre az Alkotmánybíróság<sup>3</sup>. A megkülönböztetés abban áll, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok jogosultak levélben leadni szavazatukat, míg a magyarországi lakcímmel rendelkezők a kijelölt külképviseleten (vagy hazautazva) szavazhatnak. Új fejlemény viszont, hogy a levélben szavazással kapcsolatos rendszerszintű vagy eseti, nagy súlyú visszaélések miatt a közbizalom is megrendült a levélben szavazásban. Ez utóbbit a választási jogorvoslati

eljárások nem korrigálták, ugyanis több jogorvoslati kérelemben megállapították, hogy a választási eljárásról szóló törvény hatálya csak Magyarországra terjed ki. Ezt a korábbi joggyakorlatot lerontó folyamatot fordította vissza a helyes irányba az NVI 2022. nyári javaslatcsomagja, mellyel a területi hatály kérdését megnyugtatóan rendezi a jogalkotó<sup>4</sup> azzal, hogy a választási eljárásról szóló törvény hatálya Magyarországon kívülre is kiterjed. Pozitívum, hogy a külképviseleti szavazás gördülékenyen és a korábbinál több helyszínen zajlott.

### *Voksturizmus*

Az Országgyűlés 2021 végén olyan szabályozást fogadott el, mely megszüntette a fiktív lakcímbeljelentés büntethetőségét, és ezzel szinte teljesen megszünt a visszatartó erő a szavazás eredményének manipulálása irányuló lakcímbeljelentések ellen. A 2022-es választások során a számadatok ennek ellenére nem támasztják alá, hogy tömeges lett volna a fiktív lakcímek létesítése. A jelenség elleni fellépést segítette az NVI rendszeres adatközlése a választópolgárok településenkénti számáról, melynek nyomán politikai és szakmai szereplők is megfigyelhették a változásokat.

### *Választókerületi határok jogsértő állapota*

Az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenes helyzetet tart fenn azzal, hogy a törvényi kötelezettség ellenére nem módosítja azoknak a választókerületeknek a határát, amelyekben a választópolgárok száma a törvényben meghatározott maximális eltérési arányt meghaladja. Ezzel tartósan sérül a választójog egyenlőségének elve. Mindez annak ellenére van így, hogy a jogalkotó 2020-ban, 2021-ben és 2022-ben is módosította a választásra irányadó törvényeket, mégsem korrigálta a jogsértő állapotot.

### *Többes ajánlás*

A többes ajánlás rendszerét a TASZ kezdettől fogva problémásnak tartja, mivel az a kampánytámogatási rendszerrel összefüggésben a kamupártok vagy más néven biznispártok életrehívója. A hasonló, politikai célokkal nem rendelkező formációk rendszeresen visszaélések útján jutnak hamis ajánlásokhoz, így vetve nyilvántartásba jelöltjeiket, listájukat, megszerelve az állami kampánytámogatást is. 2022-ben a jelenség nem volt tömeges az érintett pártok számát tekintve, de így

2 <https://tasz.hu/cikkek/szakertokkal-vitattuk-meg-a-tavaszi-valasztasok-es-a-nepszavazas-tapasztalatait>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

3 3086/2016 (IV. 26.) számú AB határozata

4 Több, a választásokkal összefüggő jogszabályt módosított az egyes választási tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIII. törvény.

is aláásta a választásokba vetett bizalmat a rendszeres adatvédelmi visszaélés. A jelenség ellen az NVI is fellépett az Interneten elérhető ajánlásellenőrző rendszerrel, melyben további jelentős potenciál van. Bár több tucat büntetőeljárás indult az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések miatt, vádemelésre mindössze hét esetben került sor.<sup>5</sup>

### *Adatvédelem*

A 2022-es választások során a legjelentősebb adatvédelmi visszaélést nem kamupártok, hanem az állam követte el, amikor is a Covid-19 elleni védőoltásra regisztrált állampolgárok millióinak email címére küldött a járvánnyal és az oltásokkal összefüggésben nem lévő, a kormány politikáját népszerűsítő kampányanyagot Oroszország Ukrajna elleni agressziójához kapcsolódóan. Hasonló visszaélés történt a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara tagjai email-elérhetőségének felhasználásával is. Ezen felül a kormány a fenti adatbázist használta arra is, hogy az általa kezdeményezett népszavazás kapcsán saját álláspontja mellett kampányoljon. Az esetek egyike sem vont maga után jogkövetkezményt a választási szervek megkérdőjelezhető döntései miatt. Az ügyekben adatvédelmi hatósági eljárások vannak folyamatban, melyek eredménye a kézirat lezárásakor még nem ismert. Adatvédelmi visszaélések történtek még olyan választópolgárok esetében, akiket tudtuk és akaruk ellenére regisztráltak nemzetiségi választópolgárként, megfosztva őket ezzel pártlistás szavazatuktól.

### *Nemzetiségi listás szavazás*

2022-ben a legnagyobb létszámú kisebbség, a roma kisebbség az országos nemzetiségi önkormányzatban zajlott politikai viták miatt nem tudott nemzetiségi listát állítani. Egyedül a német nemzetiség tudott képviselőt juttatni az Országgyűlésbe, a többi kisebbségnek erre matematikai esélye sem volt. Kérdés, hogy a nemzetiségi listás választás le tudja-e képezni a nemzetiségi választópolgárok akaratát, és mennyiben jogszerű és méltányos, hogy a tizenhárom nemzetiségből jelen állapot szerint mindössze kettőnek van egyáltalán matematikai lehetősége képviselőt juttatni az Országgyűlésbe. Azt is úgy, hogy a jelöltek összeállításába a választópolgárok nincs közvetlen beleszólása, így választási lehetőségük a lista elfogadására vagy el nem fogadására korlátozódik, miközben ezzel együtt lemondanak pártlistás

szavazatukról. Nagyrészt ezen érvek mentén az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította<sup>6</sup>, hogy a magyar nemzetiségi választási rendszer, az országgyűlési választások vonatkozásában sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének szabad választásokra vonatkozó pontját az EEJE megkülönböztetés tilalmát elérő pontjával összefüggésben.

### *Hátrányos helyzetű választópolgárok*

Magyarország továbbra is nemzetközi jogi kötelezettségvállalásaival ellentétesen, jogellenesen fosztja meg választójogától a gondnokság alatt álló személyek egy részét: az ENSZ CRPD Bizottsága megállapította, hogy a választójog bármiféle, fogyatékoságon alapuló korlátozása összeegyeztethetetlen az ENSZ Fogyatékkal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezményével. Nemzetközi kötelezettségvállalásunk ellenére továbbra is ki vannak zárva a választójogból a gondnokoltak egyes csoportjai. A fogyatékosággal élők számára csak külön igényléssel hozzáférhetőek a helyzetüket megkönnyítő eszközök (pl. Braille-írásos szavazósablon). Az idei választáson is nagyobb számban fordultak elő olyan esetek, amikor a szavazatszámoló bizottság elmulasztotta kiszállítani az igényelt mozgóurnát a választópolgár számára, aki így nem tudta gyakorolni aktív választójogát.

Bár a jelentés hátrányos helyzetű választópolgárokkal foglalkozó fejezete a fogyatékosággal élő vagy egészségi állapotuk miatt mozgóurna-igénylésre kényszerülő választópolgárok helyzetét mutatja be, a hátrányos helyzetű választópolgárok más csoportjairól sem feledkezhetünk meg. Mindazok, akik szociológiai értelemben hátrányos helyzetűek, fokozottan ki voltak és ki vannak téve a választási visszaélések ismert formáinak.

### *Kampány*

A kampányt ezúttal is jellemezte a kormánypártok jelentős láthatósági fölénye, melyet számos kormányközeli szervezet és sajtótermék támogatott meg. A kormánypárti előnyt tovább növelte a közszolgálati médiaszolgáltatás diszfunkcionális működése, mely aránytalanul nagy teret biztosított a kormánypárti politikusoknak és narratíváknak, továbbá az a tény, hogy az országgyűlési választással egy napon tartották a kormány által kezdeményezett országos népszavazást. A kormánypártok ezzel szintén kommunikációs előnyre tettek szert, mivel az országos népszavazás kampánytémáit meg tudták

5 Szopkó Zita: Mindössze hét vádemelésre került sor a több tucat büntetőeljárásból, amelyek hamis választási ajánlások miatt indultak, atlatszo.hu, 2023. január 9, <https://atlatszo.hu/kozugy/2023/01/09/mindossze-het-vademelesre-kerult-sor-a-tobb-tucat-buntetoeljarasbol-amelyek-hamis-valasztasi-ajanlasok-miatt-indultak/>

6 Bakirdizi és E. C. v. Magyarország, ügyszámok: 49636/14 és 65678/14: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22full-text%22:%22Bakirdizi%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-220672%22%7D>

jeleníteni saját választási kampányukban is, egymást erősítő hatást generálva. Emellett a kormány, a kormánypártok és az állam közötti határ szinte elmosódott, például az állami adatbázisok (ld. a fentebb említett oltás-regisztrációs adatbázis) kampánycélú használatával is. A kormánypárti jelöltek rendszeresen kampányoltak köznevelési intézményekben is, mely azonban – ellentétben a korábbi választásokon tapasztaltakkal – ezúttal nem járt jogkövetkezményekkel.

2022 nyarán nyilvánosságra került, hogy az egyébként jelölőszervezetnek nem minősülő Mindenki Magyarországa Mozgalom az Amerikai Egyesült Államokból jelentős pénzügyi támogatásokat kapott, melynek szerepe lehetett az ellenzéki kampány finanszírozásában. Az érintettek szerint a támogatások gyűjtése és felhasználása jogszerű volt, az adományozó szerint kampányra nem költöttek a támogatásból. Az ügyben többféle hatósági vizsgálat van folyamatban, melyek eredményéről jelen kézirat lezárásakor még nincs információ.

#### *A szavazás napja*

A szavazás napja technikai értelemben fennakadás nélkül zajlott, a korábbi évekkel ellentétben a választások hivatalos honlapja végig megfelelően üzemelt. A szavazatszámoló bizottságok számára többször nem volt egyértelmű a közös eljárás lebonyolítása, mely jogvitákra is okot adott, azonban a választás szabadsága és az időszzerű eredménymegállapítás nem sérült ennek nyomán. A szavazás napján országosan történtek a szavazóhelyiségen kívüli visszaélések, melyek a választópolgárok jogellenes mozgósításában, utaztatásában, kisebb részt szavazatvásárlásban és láncszavazásban nyilvánultak meg.

#### *Jogorvoslatok*

Továbbra is jelentős probléma, hogy a választási jogorvoslatok igénybevételének lehetősége csak elsőfokon nyitott valamennyi választópolgár számára. A fellebbezéshez, bírósági felülvizsgálathoz vagy az alkotmányjogi

panasz benyújtásához már a jogszabályok által részletesen meg nem határozott érintettség szükséges, ami jelentősen szűkíti a jogorvoslat igénybevételére jogosultak körét. Az egyes eljárásokban kötelező jogi képviselőt ezt a kört tovább szűkíti. Problémás ezen felül a jogorvoslatok során elvárt rendkívül magas bizonyítási mérce, továbbá az irányadó jogszabály fogalmának értelmezési ellentmondásai (ti. kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással lehet benyújtani).

#### *Közbizalom*

A 2022-es választások után nem jelentkezett a szavazás körülményeit, az eredmény megállapítását és az eredmény számszaki hitelességét övező közbizalmi válság, ami a 2018-as választásokat követően a magyar társadalom széles körében megjelent, de a levélben szavazással kapcsolatos közbizalom érzékelhetően megrendült. A közbizalom megőrzését a rendkívül széleskörű választópolgári aktivitás (civil szervezetek, aktivisták, szavazatszámoló bizottsági tagok tevékenysége), valamint az NVI fentebb már említett lépései is fokozták. Ellenében hatott azonban az évek óta létező tendencia a választási joganyag hatalmi célú, egyeztetés nélküli átalakítása, egyes esetekben egyedi döntések felülkódifikálásával.

Mindezzel együtt a politikai szereplők és a választópolgárok közül is többen megkérdőjelezték a választások szabad és tisztességes voltát. Ezek a kritikák nem a választás technikai lebonyolítására vonatkoztak, és nem is hagyományos választási csalásokról szóltak, hanem a politikai verseny szereplői közötti szélsőséges erőforráskülönbséggel, illetve ennek a választói magatartásra gyakorolt hatásával foglalkoztak. A kritikusok azt a kérdést feszegetik, hogy miként viszonyuljon a politikai közösség egy technikailag professzionálisan lebonyolított, de olyan körülmények között lezajlott választáshoz, ami a jogintézményt a népakarat kifejezésére alkalmatlanná, vagy csak rendkívül korlátozottan alkalmassá teszi.

A Szerkesztő

# I. A VÁLASZTÁSI SZERVEK SZERVI ÉS SZAKMAI MŰKÖDÉSE

A 2022-es általános választás és országos népszavazás során a választási szervek a 2018-as választásokkal szinte azonos feltételek mellett jöttek létre és azok szerint működtek. Kisebbségi jogszabály-módosítások, belső szervezeti (ügyrendi) módosítások történtek az eltelt időben, melyek közül több is pozitív változást hozott. Ezzel együtt a fennálló koncepcionális hiányokra mutatunk rá: a korábban is fennálló problémák közül ilyenek a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak megválasztásával kapcsolatos aggályok, továbbá rendkívül korlátozott részvételük a testület döntéseinek kialakításában, a szavazatszámoló bizottságokba való civil delegálás kizártsága és a hazai civil megfigyelés lehetőségének a hiánya.

Új problémaként merült fel az NVB több olyan jelentős – álláspontunk szerint alapjogsértő – döntése, mellyel korábbi joggyakorlatát rontotta le a testület (melyet a Kúria és az Alkotmánybíróság sem gátolt meg); a jogsértések bizonyítása során alkalmazott túlzó mérce meglepte, az NVB joghatóságának belföldre szűkítése (és ezzel összefüggésben a levélzavazatokkal kapcsolatos visszaélések következmények nélkül maradása), az NVB-irányzatok könnyű hozzáférhetőségének hiánya, a szavazatszámoló bizottsági tagok esküteleinek akadályozása, valamint a mozgóurnák kiszállításának elmaradása, és az ezért való felelősség megállapításának hiánya.

**A Nemzeti Választási Iroda feladatait a jogszabályoknak megfelelően látta el, a választások informatikai háttere megfelelő volt, a választási adminisztráció működőképesen látta el feladatait. Az NVI a képzési és szervezési feladatainak eleget tett. Szükségesnek látjuk ugyanakkor az NVI által meghozott döntések, kialakított szakmai álláspontok szélesebb körű nyilvánosságra hozatalát.**

**Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok és a szavazatszámoló bizottságok működése kapcsán továbbra is fennálló probléma, hogy a tagok kiválasztása átláthatatlan és megválasztásuk politikai döntésnek tekinthető. 2022-ben példátlan aktivitás**

előzte meg a szavazatszámoló bizottságokba történő tagtoborzást és a tagok felkészítését, melyben mind civil szervezetek, mind pártok, mind az NVI részt vett.

## a) Nemzeti Választási Bizottság (NVB)

Az NVB választott tagjainak ki- és megválasztása során továbbra sem érvényesülnek olyan garanciák, amelyek kikényszerítenék a jelöltek személye mögötti konszenzust. Amennyiben az Országgyűlésben minősített többséggel rendelkezik egy párt vagy pártszövetség, a tagok megválasztása tisztán politikai döntéssé válhat, mely a választott tagokkal szembeni függetlenség ellen hathat, márpedig a függetlenség a pártatlan döntéshozatal előfeltétele.

**A Nemzeti Választási Bizottságra vonatkozó szabályozás továbbra sem biztosítja a minden tag tényleges és érdemi részvételével zajló döntéshozatalt. E tekintetben probléma az érdemi vitát akadályozó (nagy részben ügyrendi) szabályozás, továbbá a döntéshozatali eljárásban az elnök túlzottan koncentrált szerepe.**

### 1. Az NVB személyi összetétele

A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) választott tagjait (hét tag és három póttag) 9 évre, kétharmados többséggel választja az Országgyűlés. A minősített többség alkotmányos funkciója, hogy a pártok egyeztessenek a tagok kiválasztásáról, azonban a jelenlegi kormánypárti frakciók minősített többsége megszünteti a garancia gyakorlati működését. Az a tény, hogy a testület tagjait az országgyűlésben minősített többséggel rendelkező, kormánypárti frakciók kizárólagos támogatásával is meg lehet választani, az NVB-be vetett közbizalmat is aláássa a választópolgárok széles körében, melyre az EBESZ is kitért jelentésében.<sup>7</sup> A parlament a 2018-as választás után négy új taggal (egy tag és három póttag<sup>8</sup>) bővítette a testületet.<sup>9</sup> Jelen kézirat lezárásakor az NVB megújult személyi összetételű, a korábbi választott tagok túlnyomó

7 Lásd az EBESZ jelentésének 2. oldalán: "A választási adminisztráció, különösen annak felsőbb szintjei, ugyanakkor nem élvezte a választás minden résztvevőjének bizalmát, mivel aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a testületekben a kormányzó többség jelöltjei dominálnak." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

8 <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A18H0035.OGY>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

9 Az NVB tagjait lásd: <https://www.valasztas.hu/tagok>. letöltés dátuma: 2022. november 2., A tagok megbízási idejét lásd itt: <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-altal-valasztott-kozjogi-tisztsegviselok-megbizatasi-ideje>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

többségét nem választotta újra az Országgyűlés 2022 őszén.<sup>10</sup>

Az NVB választott tagjainak javadalmazását a törvény a közszolgálati tisztviselői illetményalaphoz kötötte 2020-ban, amit 2021-ben megemelt, jelenleg az illetményalap tizenkétszerese jár az NVB-tagoknak, huszonegyszerese az elnöknek.<sup>11</sup> 2022. nyarától már csak a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 27. § (1) bekezdése alapján megbízottak részesülnek ebben a juttatásban, így ex lege javadalmazásra csak a parlamenti frakcióval rendelkező pártok megbízottjai lehetnek erre jogosultak az NVB megbízott tagjai közül. A jogalkotó így hátrányosan különbséget tesz a parlamenti frakcióval rendelkező pártok és az azon kívül eső, de listát állítani tudó pártok között. Ezt ráadásul több helyen is megteszi: a 2022-es választás után a Ve. része lett, hogy a frakció nélküli megbízó által delegált tagnak nincs szavazati joga az NVB-ben, csak tanácskozási joggal vehet részt,<sup>12</sup> őket a határozatképesség szempontjából sem kell figyelembe venni.<sup>13</sup> A 2022-es választás utáni törvénymódosítás jogegyenlőséget sértő tartalmáról nyilvánosan állást foglaltunk.<sup>14</sup>

A legutóbbi jelentésünkben felhívtuk a figyelmet az üléseken meg nem jelenő tagok felelősségére, hiányoltuk a szabályozást a kötelezettségük betartására. Immáron a jogszabály is szankciót fűz az ülésekről való távolmaradásra: ha az ülések 20%-áról igazolatlanul hiányoznak a tagok, az elnök elrendeli az időarányos tiszteletdíj-csökkenést.<sup>15</sup>

Változás, hogy a parlamenti frakciót alkotó párt egy tagot már bármikor megbízhat a bizottságba (a korábbi – általános választás kitűzése és alakuló ülés közti – tilalmi időszak feloldásával),<sup>16</sup> illetve olyan jelölőszervezet is megbízhat tagot, aki közös jelölésben teszi ezt egy frakciós párttal.<sup>17</sup> Az országgyűlési választás kitűzése

után további 1-1 tagot lehet megbízni frakció nélküli országos listát állító pártnak,<sup>18</sup> EP-választás esetén frakció nélküli listát állító pártnak.<sup>19</sup> Azonban 2022-es választások utáni, a tagok jogegyenlőségét sértő szabályozási újdonság, hogy a frakció nélküli megbízottakat nem kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából.<sup>20</sup> A 2022-es választás után a jogalkotó mind a választott, mind a megbízott tagok tekintetében előírta az NVB tagság feltételeként a jogász végzettséget.<sup>21</sup> Amennyiben a végzettségi feltételt az NVB-tagok teljesebb körű döntéshozatali részvétele érdekében támasztotta, úgy üdvözlendőnek tekinthető a döntés, mert az NVB önállóságát növelné. Mindez azonban nem következik önmagában a végzettség előírásából, az érintett szervek változtatási szándéka szükséges hozzá.

## 2. Az NVB működése, döntés-előkészítése, döntéshozatala

Az NVB működése továbbra sem felel meg egy deliberatív testületi döntéshozatallal szemben támasztott elvárásoknak: ezt nagyrészt orvosolhatná ügyrendje módosításával. A döntéshozatali eljárás részvételiségét javítaná az NVB-elnök koncentrált jogköreinek fellazítása a tagok javára (az elnöki pozícióból szükségszerűen következő jogkörök megtartása mellett), az érdemi bizottsági vitát korlátozó szabályozások megszüntetése, továbbá a döntés-előkészítésben való részvétel kiszélesítése a bizottság egészére.

Az NVB 2021-ben több ponton is módosította ügyrendjét, melyek közt előremutató elemek is vannak. Előrelépés történt a tagok informált döntéshozatalának megteremtése érdekében. Ilyen lépés a bizottsági tagok haladéktalan (másnap) tájékoztatása minden beadványról, ami a titkársághoz érkezik, ezzel lehetővé téve, hogy a tagoknak legyen érdemi idejük álláspontot kialakítani. A korábbi ügyrendben nem volt tételes szabály a beadványok

10 Az NVB tagjait lásd: <https://www.valasztas.hu/tagok>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

11 Ve. 19. § (3) bek

12 Ve. 45. § (5) bek

13 Ve. 41. § (3)

14 <https://tasz.hu/cikkek/felszamolja-a-nemzeti-valasztasi-bizottsagi-tagok-jogegyenloseget-a-legujabb-torvenymodositas>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

15 Ve. 19. § (6) bek.

16 Ve. 27. § (1) bek.

17 Ve. 29. § (4) bek.

18 Ve. 27. § (2) bek.

19 Ve. 27. § (3) bek.

20 Ve. 41. § (3) bek.

21 Ve. 17. § (3) bek.

közlésének idejére, ezt sikerült orvosolnia a 2021-es ügyrendi módosításnak,<sup>22</sup> valamint a tagok az elnöki tevékenység gyakorlását is jobban követhetik azáltal, hogy az elnöki hatáskörben kiadott válaszokat is látniuk kell.<sup>23</sup>

Előrelépést jelent, hogy a tagok legalább a határozati javaslatokat és előterjesztéseket megismerhetik a meghívó kiküldésekor (annak mellékleteként),<sup>24</sup> illetve ehhez kapcsolt garancia, hogy választási időszakban haladéktalanul meg kell kapniuk a meghívót a mellékletekkel együtt (választási időszakon kívül öt nappal előtte) és a határozattervezetet "lehetőség szerint" 24 órával az ülés előtt (ez utóbbi nem ad túl sok időt a vitára való felkészüléshez).<sup>25</sup> Legutóbbi jelentésünkben kiemeltük,<sup>26</sup> hogy a döntések tervezetét rendkívül későn kapta meg az NVB, a 24 óra is túl szűk időkeret érdemi módosítás megfogalmazásához.

Az NVB ügyrendjével kapcsolatban a fentiekén túl is számos kritikát fogalmaztunk meg a 2018-as általános választásokat értékelő jelentésünkben. Az előrelépések ellenére összességében még mindig limitált a tagok részvételi lehetősége a testületi munkában. Most, hogy a 2022-es választás után jogász végzettséghez is kötötte a jogalkotó az NVB-tagságot, a testület munkájában való érdemi részvételi lehetőségek kiszélesítése előtt is megnyílhat az út. Fontos kiemelni, hogy ehhez elsősorban nem jogalkotásra van szükség: az NVB maga is megtehetné, hogy tágabb jogosultságokat biztosít a tagoknak. A törvény ugyanis (a választási bizottságokra irányadó, esetenként sarkalatos szabályokon túl) az NVB ügyrendjéről csak említés szintjén szól, a testület azt maga

alakíthatja ki (természetesen a jogszabállyal nem ellentétes tartalommal). Ezért szükségesnek tartjuk az NVB ügyrendjének további módosításait annak érdekében, hogy a tagok részvételi lehetőségeikhez jussanak – jelenleg ugyanis saját magát limitálja a testület.

A Ve. szerint a döntések előkészítésének szakmai tevékenységét az elnök irányítja, és tartalmát is ő, vagy az általa kijelölt tag határozza meg.<sup>27</sup> A tagok érdemi részvétele nincs lehetőség, így az leginkább a szavazásra redukálódik – a törvény a vitáról nem tartalmaz részlet-szabályokat. 2021 januárjától a törvénybe került, hogy "A döntési javaslat tartalmát a választási bizottság elnöke vagy az általa kijelölt tag határozza meg és terjeszti elő", ez pedig erős elnöki kontrollt feltételez. Az ügyrend utal arra, hogy a döntési javaslat "a Titkárság által az elnök iránymutatása alapján" készül el,<sup>28</sup> ami azt jelenti, hogy az NVB elnöke egy személyben dönti el, hogy mi legyen a határozati javaslat lényegi tartalma (esetleg az NVI munkatársai a kidolgozás közben azt valamennyire alakítják), az NVB tagjának a határozat alakításába nincs beleszólásuk. Azt mindössze módosítani tudják az ülésen, ahol csak kétszer, összesen három percben<sup>29</sup> van lehetőségük kifejezni álláspontjukat. Az ismertetésnek észszerű időben kell megtörténnie (ez legalább a tagok szavazási álláspontjának kialakítására alkalmas), és évente csak kétszer lehet ugyanazt felkérni ismertetésre.<sup>30</sup> A döntési javaslatához tehetnek módosító javaslatot a tagok.<sup>31</sup> Ugyanakkor az EBESZ kiemelte, hogy bár több mint 360 NVB-döntés született, az általuk megfigyelt üléseken csak hat esetben történt ilyen módosítás.<sup>32</sup> Az NVB döntéshozataláról szóló további részletek a jelentés

22 Ügyrend 4. § (1a) bek.: "Minden beadványt, amely a bizottság részére feladatot, intézkedési kérelmet tartalmaz, vagy a bizottság tevékenységét érinti, illetve amelynek elbírálása a bizottság hatáskörébe tartozik, a Titkársághoz történő beérkezést követő napon a tagoknak meg kell küldeni, függetlenül attól, hogy az ülés időpontja mikor kerül kitűzésre."

23 A 4. § (1) bek. alábbi része: "A Titkárság az elnöki hatáskörben kiadott válaszleveleket tájékoztatásul megküldi a tagoknak."

24 4. § (3) bekezdés kiegészítés

25 4. § (3a) bek.

26 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 12. o.

27 Ve. 45. § (1) bek.

28 Ügyrend 7. § (3) bek.

29 Ügyrend 7. § (4) bek. Az EBESZ vélhetően félreértette az ügyrendi szabályt: nem csak két ponthoz lehet hozzászólni, hanem mindegyikhez kétszer. (Lásd az EBESZ jelentésének 14. oldalán, 51. lábjegyzet: "Az NVB ügyrendjének 4. bekezdése előírja, hogy a bizottsági tagok két napirendi pontban szólhatnak fel egy-egy ülés során, amelyből az egyik felszólalás két-, a másik egy perc hosszúságú lehet." NVB-ügyrendi rész: "A bizottság tagjai az egyes napirendi pontok tárgyalása során – ide nem értve az iránymutatással összefüggő napirendi pontok tárgyalását – azokhoz 2 alkalommal szólhatnak hozzá." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. november 2.)

30 Új 7. § (3a) bek.

31 Új 7. § (9a) bek.

32 "Bár a választási időszakban az NVB több mint 360 határozatot hozott, az ODIHR VMM által megfigyelt üléseken mindössze hat esetben fogadott el kisebb módosításokat a kifogásokkal és fellebbezésekkel kapcsolatos határozatokon." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 14. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

jogorvoslatról szóló részében olvashatóak.

Az "elnök szerepének túlsúlyára" már a 2018-as választási jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet,<sup>33</sup> továbbá 2019-ben közvetlenül az NVB-hez fordultunk az ügyben,<sup>34</sup> azonban nem történt előrelépés a döntéselőkészítés elnöki monopóliumának eltörlésére.

Az NVB ülésein a hozzászólások számának és idejének korlátozása továbbra is problémát jelent, ahogy korábbi jelentésünkben is kifejtettük.<sup>35</sup> A szűk időkeret nem ad teret érdemi vitának, ehhez továbbra is több lehetőségre lenne szükség: akár az időkeret növelésével, de legalábbis az időkeretek számához kötött limit szükségképpen eltörlésével. (Az ügyrend lehetőséget ad arra, hogy (napirendi pontonként) felemeljék az időkeretek számát,<sup>36</sup> de csak az elnök javaslatára, így pl. azt egy bizottsági tag nem kezdeményezheti.)

Az NVB határozat-tervezetei tehát az NVB elnök álláspontját tükrözik – melyet megpróbálhatnak módosítani a tagok (az említett akadályok mellett), illetve legerősebb (egyetlen tulajdonképpen) eszközükkel, szavazatukkal elutasítani. Ez azonban nem jelent érdemi mozgásteret és deliberációt, így mindenképpen indokolt lenne az NVB-tagok bevonása a döntéselőkészítésbe. Korábbi jelentéseinkben is szükségesnek láttuk, hogy "a tagok jogosultak legyenek egy-egy döntés koncepciójára vonatkozó javaslattételre",<sup>37</sup> emellett a deliberatív döntéselőkészítés jegyében a javaslattétel történhetne akár (változó összetételű) albizottságonként is, akik – a javaslat megvitatását követően – ki is dolgozhatnák a szövegtervezetet, melynek során továbbra is segíthetné a tagokat az NVI apparátusa. A 2018-ban javasolt kétlépcsős modell a döntéstervezet részletes megvitatását tenné lehetővé

a tagok érdemi részvételével.<sup>38</sup> Ez jelentős elmozdulást jelentene a jelenlegi helyzettől (a koncepciót önállóan megalkotó elnöktől és az általa iránymutatással ellátott NVI-apparátus által készített tervezettől, melyhez a tagok csak a tervezet elkészítése után tudnak hozzászólni). Noha az előző NVI-elnök támogatta a kétlépcsős modell bevezetését ("szakmailag támogathatóként értékelte a kétlépcsős döntéshozatali eljárásrend bevezetését a népszavazási eljárásokban is"),<sup>39</sup> a 2022-es közös eljárás idejére még mindig nem történt elmozdulás.

Mindenképpen emelné az NVB-ben zajló munka szakmai színvonalát, ha a tagoknak lehetőségük volna különvéleményt vagy párhuzamos indokolást csatolni a döntéshez (ahogy az korábbi választások alatt helyi választási bizottságokban történt), melyet azonban az adott tagnak szükséges megszövegeznie - ezt a javaslatot dr. Gönczi Gergely, a Momentum Mozgalom NVB-delegáltja fogalmazta meg a TASZ 2022. október 7-én tartott kerekasztal-beszélgetésén.

Bár az NVB tevékenysége nagyrészt határozatok meghozatalában jelentkezik, szükséges megemlíteni az iránymutatásokat is (ld. később). Ezek elfogadásánál is előír az ügyrend időkeretet és hozzászólási limitet,<sup>40</sup> melyeket szintén módosítandó szabályozásnak tartunk. Különös tekintettel az iránymutatások jelentőségére, illetve arra a tényre, hogy az iránymutatások megalkotásakor nem jelenik meg a választási eljárást jogszabályi szinten is átható időnyomás. Ugyanakkor jelentős különbséget jelent, hogy a szövegezésre az NVI Titkársága csak az általános vita lezárása után kapja meg a megszövegeztetni kívánt álláspontot (a vita alapján az NVB-elnök által összefoglalt álláspont

33 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 13. o.

34 <https://tasz.hu/cikkek/demokratikusabb-ugyrendet-keszítettünk-az-nvb-nek>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

35 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 12. o.

36 Akár négy alkalomra is, ebben az esetben az első hozzászólás 5 perc, a másodikra 3, a többire 1-1 perc áll rendelkezésre. A napirendi pont tárgyalása közben is lehet még plusz 1-1 perccel növelni a keretet. Nincs maximum kikötve.

37 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 13. o.

38 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 13. o.

39 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 13. o.

40 Ügyrend 15. § (5) bek.

ismertetését).<sup>41</sup> Akár ennek az eljárásnak a határozathozatali eljárásra való átvételét (a határozati javaslatok előtti vita tartásával) is megfontolhatná az NVB.

Ezen a ponton megjegyzendő, hogy az elnöki szerepkör szükségességét, a döntés-előkészítésben meglévő, a testületi működés sajátosságaiból következő jogköreit jelen jelentés szerzői sem kérdőjelezi meg, és e kérdésben konszenzus volt a TASZ 2022. október 7-én tartott kerekasztal-beszélgetésének résztvevői között is – azonban szükséges volna a testületi működést erősítő megoldásokat is bevezetni az NVB működésébe.

### 3. További, az NVB működését érintő változások és javaslatok

Szintén jeleztük a korábbi jelentésben, hogy a tagok sok esetben nem jelennek meg az üléseken, nem látják el "hivatali kötelességüket". A módosítás ennek visszaszorítását is célozza: egyrészt jelzési kötelezettséggel,<sup>42</sup> annak hiányában az igazolatlan távolmaradás intézményével,<sup>43</sup> ami a tiszteletdíj-csökkentés szankciójával jár (20%-os igazolatlan hiányzás felett), mely az elnökre is vonatkozik. Új elem, hogy a határozatképességre nagyobb garanciákat biztosít az ügyrend: egyrészt az ülés időpontjának meghatározásánál is ez szempont,<sup>44</sup> másrészt kifejezetten rögzítve van, hogy telefonon vagy e-mailben kell előzetesen egyeztetni.<sup>45</sup>

Pozitívum az elnöki kontroll kismértékű csökkenése: ma már a felek meghallgatásának kezdeményezése nincs elnöki jogkörhöz kötve. Az NVB ugyanis az előtte lévő ügyekben meghallgathatja a feleket, a bizottság dönti el, hogy él-e ezzel a lehetőséggel – az új ügyrend szerint pedig ehhez már nem kell az elnöknek a javaslata, ami kis lépés a bizottság tagjainak egyenlő jogkörei biztosításában és az elnöki kontroll csökkentésében, de jelentős

változás a korábbi ügyrendhez képest.<sup>46</sup>

Sajnálatosan kikerült az ügyrendből annak a lehetősége, hogy az NVB tagjai döntés-előkészítő anyagot készítsenek,<sup>47</sup> ami korábban is csak az NVB-elnök felkérésére történhetett - így tehát eleve limitált lehetőség volt.

A 2022-es választás utáni változás, hogy a jogalkotó eltörölte az ügyrend korábbi módosítási moratóriumi időszakát (országgyűlési választás kitűzésétől az országgyűlés alakuló üléséig, illetve EP-választás esetén az eredmény jogerőre emelkedéséig),<sup>48</sup> így az már bármikor módosítható. Mindez lehetővé teszi, hogy a testület rugalmasabban módosíthassa ügyrendjét, és mivel az ügyrend módosításáról döntésben minden választott tag, valamint frakció által delegált tag részt vehet, a visszaélészerű módosításokra (ti. a választott tagok a delegált tagok döntésből való kihagyásával módosítják az ügyrendet) nem lesz lehetőség. Ugyanakkor a képviselőcsoporttal nem rendelkező jelölőszervezetek delegáltja szavazati jog híján egyáltalán nem vehetnek majd részt az ügyrend módosításáról szóló döntésben.

A TASZ 2022. októberében javaslatokat fogalmazott meg az NVB ügyrendjének átalakítására, mely javaslatokat az NVB tagjai számára megküldött.<sup>49</sup> A javaslatok célja a testületi működés erősítése, a transzparencia növelése, nagyobb tér létrehozása a bizottsági tagok egyéni álláspontja megjelenítésére, valamint a tájékozott, érdemi vita körülményeinek megteremtése.

### 4. Az NVB iránymutatásai

Az NVB 2019 óta nem adott ki új iránymutatást, jóllehet több olyan kérdés is felmerült az idei választási és kampányidőszakban, melyek tekintetében az egységes jogértelmezés fontosnak bizonyult volna. Azonban

41 Ügyrend 15. § (6) bek.

42 Ügyrend 4/A. §; annak (1) bekezdése így szól: "A tagok részvételüket vagy távolmaradásukat az értesítést követően haladéktalanul kötelesek telefon, SMS vagy email útján visszajelezni a Titkárságnak. A Titkárság a tagok visszajelzéséről, az ülésről való távolmaradásukról az alábbiak figyelembevételével nyilvántartást vezet. Az elnök és elnökhelyettes akadályoztatásuk, távolmaradásuk esetén a tagokra vonatkozó bejelentési kötelezettség szerint járnak el."

43 4/A. § (3) és (6) bek.

44 4. § (2) bek.

45 4. § (2a) "A Titkárság a határozatképesség biztosításához - főleg a választáson kívüli időszakban - több időpont megjelenésével telefon, SMS vagy email útján egyeztet a tagokkal. Az ülést arra az időpontra kell kitűzni, amelyen a legnagyobb részvétel biztosított. Választási időszakon kívül törekedni kell arra, hogy az ülések a tagok többsége által egyeztetett napon kerüljenek kitűzésre. Az ülések kitűzésénél ügyelni kell arra, hogy a lehető legoptimálisabb módon kerüljön meghatározásra az ülések gyakorisága az elbírálásra, döntésre váró beadványokra tekintettel."

46 Ügyrend 7. § (6) bek.-ben hatályon kívül került "az elnök javaslatára" szófordulat.

47 Az ügyrend korábbi 5. § (4) bek. hatályon kívül helyezett, utolsó mondata volt.

48 Korábbi Ve. 42. § (2) bek.

49 <https://tasz.hu/cikkek/javaslatokat-a-nemzeti-valasztasi-bizottsag-ugyrendjehez>. letöltés dátuma: 2022. november 2.



már meglévő iránymutatásokat módosított a testület. A 2018-as választás óta a jogalkotó előírta, hogy iránymutatás kiadását csak választási szerv kezdeményezheti.<sup>50</sup> Tekintettel arra, hogy az idei választás több olyan kérdést is felvetett, ahol az NVB jogértelmezése hasznos lett volna a választási bizottságok és a választópolgárok számára, *nem előremutató*, hogy az iránymutatás kiadását már nem kezdeményezheti akárki. Részben ez okozhatja – és egyértelműen a transzparencia ellen hat –, hogy a hozzá intézett kérdéseket az NVI sokszor nem visszakövethető formában válaszolja meg az érintettek számára ahelyett,<sup>51</sup> hogy bárki az NVB-től kérhetné egy transzparens iránymutatás kiadását.

Az NVB (bár 2019-ben adta ki utolsó új iránymutatását), ugyanakkor mégis formálta a meglévő iránymutatásokat, sőt, egyes pontokon érdemi módosításokat hajtottak végre.

Az új "formai iránymutatás":<sup>52</sup> 1/2021-es NVB saláta-iránymutatás (melyet csak a "hatályon kívül helyezett iránymutatások" alpontban lehet a honlapon megtalálni, jöllehet 2021-ben új tartalmat írt bele az NVB) részeként az NVB módosította az ajánlóívekről és az ajánlás folyamatáról szóló 1/2014. NVB iránymutatást,<sup>53</sup> a szavazás napján történő autóbuzos személyszállítás egyes kérdéseiről szóló 3/2014. NVB iránymutatást, a szavazás befejezésének és lezárásának időpontjáról szóló 8/2014. NVB iránymutatást, a választási plakát eltávolítása szabályainak értelmezéséről szóló 13/2014. NVB iránymutatást, valamint több korábbi iránymutatást hatályon kívül helyezett.

Az új "tartalmi iránymutatás"<sup>54</sup> a 2/2021-es NVB iránymutatás,<sup>55</sup> kizárólag iránymutatásokat módosít nem módosító, vagy 2022-es iránymutatásként tüntették fel

– az pedig mindenképpen nehezen magyarázható, hogy a "hatályon kívül helyezett" iránymutatások közé *helyezték el, mintegy elrejtve azt*. Ugyanis lényeges információk kerültek kevésbé hangsúlyos helyre és így a laikus választópolgárokat elzárta az információktól, kevesebb mint négy hónappal a választás előtt. Az indokolás szerint csupán a jogszabálybeli változásokat követik le a módosítások, így objektíve nem sértik a jogbiztonságot, azonban a transzparencia ekkor is elvárás.

Érdemes megemlíteni, hogy a 2/2021-es NVB iránymutatás indokolása szerint az iránymutatás kampánycsendre vonatkozó 3. pontját illetően "[a] jogalkotó a jogszabálymódosítás során az NVB iránymutatásában foglaltakat vette alapul és építette be a törvénybe."<sup>56</sup> Az NVB iránymutatásokban megnyilvánuló jogértelmezése tehát jogfejlesztő hatású, ezért különösen indokolt az iránymutatások átláthatósága, valamint azok meghozatalának bizottsági hatáskörre tétele. A jelenlegi ügyrend szerint ugyanis választási szervek kezdeményezhetik az iránymutatás kiadását és az elnök javaslatára dönthet csak a bizottság arról, hogy kiadjon-e iránymutatást.<sup>57</sup> Így az ügyrend szerint az iránymutatás kiadásáról való döntés lehetőségének megnyitása "elnöki monopólium": csak ha az elnök úgy dönt, akkor indulhat el az iránymutatás kiadásáról való bizottsági tárgyalás.

A 2/2021-es NVB iránymutatás lényegi, választópolgárok jogaira kiható korábbi jogértelmezéseket módosít: a politikai hirdetés és politikai reklám közzétételéről szóló 2/2014. NVB iránymutatást, a levélben szavazás rontott vagy sérült szavazólapjának kicseréléséről szóló 7/2014. NVB iránymutatást, a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről szóló 11/2014. NVB iránymutatást, a szavazólapok szavazóhelyiségen kívülre viteléről szóló és

50 Ve. 51. § (1) bek.

51 Lásd pl: MTI: Választás 2022 – NVI: A szavazatszámoló bizottságoknak kérés nélkül kell biztosítaniuk a választópolgároknak, hogy mindkét választástípus névjegyzéki rovatát aláírassák. *hirado.hu*, 2022. április 3. <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/04/03/valasztas-2022-nvi-a-nevjegyzek-alairatasat-es-a-szavazolapok-atadasat-semleges-kell-megtenniuk-a-szavazatszamlalo-bizottsagoknak>.

52 A 2/2022. NVB iránymutatás indokolása nevezte meg így.

53 1/2021. NVB iránymutatás a Nemzeti Választási Bizottság 1/2014., 3/2014., 8/2014. és 13/2014., NVB iránymutatásának módosításáról, továbbá a 4/2014., 5/2014., 6/2014., 9/2014., 10/2014., 14/2014., 15/2014., 16/2014., 1/2018., 2/2018. és a 3/2018. NVB iránymutatások hatályon kívül helyezéséről <https://www.valasztas.hu/1-2021-nvb-iranymutas>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

54 A 2/2022. NVB iránymutatás indokolása határozza meg ekként.

55 2/2021. NVB iránymutatás a Nemzeti Választási Bizottság 2/2014., 7/2014., 11/2014., 12/2014., 1/2015., 2/2015., 3/2015., 4/2015. és a 4/2018. NVB iránymutatásának módosításáról [https://www.valasztas.hu/2\\_2021-nvb-iranymutas](https://www.valasztas.hu/2_2021-nvb-iranymutas). letöltés dátuma: 2022. november 2.

56 2/2021. NVB iránymutatás a Nemzeti Választási Bizottság 2/2014., 7/2014., 11/2014., 12/2014., 1/2015., 2/2015., 3/2015., 4/2015. és a 4/2018. NVB iránymutatásának módosításáról [https://www.valasztas.hu/2\\_2021-nvb-iranymutas](https://www.valasztas.hu/2_2021-nvb-iranymutas)., részletes indoklás, 3. pont. letöltés dátuma: 2022. november 2.

57 Ügyrend 15. § (1) és (2) bek.

lefényképezéséről szóló 12/2014. NVB iránymutatást, az Nsztv. 10. § (2) bekezdésének értelmezése tárgyában kiadott 1/2015. NVB iránymutatást, a különböző népszavazásra javasolt kérdések aláírásgyűjtő íveinek keveredése tárgyában kiadott 2/2015. NVB iránymutatást, az aláírást gyűjtő személy adatainak ellenőrzése tárgyában kiadott 3/2015. NVB iránymutatást, a személyi azonosítóval rendelkező választópolgárok számára hitelesített és kiadott országos népszavazás aláírásgyűjtő íven nem személyi azonosítót feltüntető választópolgárok aláírásának érvényessége tárgyában kiadott 4/2015. NVB iránymutatást, és a szavazás megkezdésének időpontja tárgyában kiadott 4/2018. NVB iránymutatást.

A 2/2021-es NVB iránymutatás lényegi változtatására példa, hogy korábban az iránymutatás szerint tilos volt a szavazólapot lefényképezni, ezt egy kúriai ítélet is a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközőnek ítélte, azonban az ítéletet a Magyar Kétfarkú Kutypárt megtámadta az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt és az eljárás során helyt adtak a kérelemnek. Az EJEB megállapította, hogy a véleménynyilvánítási jogot nem lehet úgy korlátozni, hogy az nem egy előrelátható és megismerhető szabályon alapul (a törvény ugyanis nem tiltotta, az NVB-iránymutatásnak pedig nincs jogi kötőereje), a strasbourgi bíróság szerint a magyar bíróság által megállapított rendeltetésszerű joggyakorlás elve miatti elmarasztalás nem felelt meg a véleménynyilvánítási jog korlátozásához szükséges mércének. Az EJEB-ítélet miatt változtatott az NVB is,<sup>58</sup> így már az iránymutatás is hatályon kívül helyezte a "tiltó jogértelmezést". (SzSzB-tagtól és véleménynyilvánítás céljából fényképezni kívánó választópolgártól is kaptunk jogsegélyes megkeresést a fényképezéssel kapcsolatban, aminek az EJEB-ítélet és az iránymutatás hatályon kívül helyezése következtében semmilyen akadályát nem láttuk, azonban azt szükséges hangsúlyozni, hogy a szavazólapról történő fényképkészítés céljától függően még lehet jogszabálysértő – például, ha választási visszaélés érdekében történik.)

5. Az NVB-nek a 2022-es általános választással és országos népszavazással összefüggésben hozott döntései

Az NVB egyes választási eljárási döntéseiben a megbízott tagok 2022-ben sem vehettek részt, melyet az EBESZ is kiemelt jelentésében.<sup>59</sup>

A választási és népszavazási eljárás későbbi szakaszában az NVB 2022-ben meghozott döntéseiben jelentősen rontott eddigi joggyakorlatán. Súlyosan alapjogsértő döntéseket hozott (példaképp civil szervezeteket bírságolt meg az érvénytelen népszavazásra irányuló kampányuk miatt), rendkívül magas bizonyítási mércének való megfelelést követelt meg a kifogások előterjesztőitől, és nem szabott gátat a jogsértő kampányolásnak, továbbá elmulasztotta a levélben szavazással kapcsolatos visszaélések szankcionálását. Ezekkel a kérdésekkel részletesen foglalkozunk a levélben szavazást, a kampányt és a jogorvoslatokat bemutató, valamint részben a választás adatvédelmi és közbizalmi vonatkozásaival foglalkozó fejezetben.

A 2022-es választási jogorvoslatok terén minden eddiginél problémásabb döntések születtek nagy jelentőségű ügyekben. Az EBESZ is kritikusan fogalmaz az NVB döntésekről és a jogorvoslati rendszerről, összességében megállapították, hogy a legtöbb ügyben nem volt biztosított a hatékony jogorvoslat az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel ellentétben.<sup>60</sup> Ezzel részletesebben a jogorvoslatokról szóló részben foglalkozunk.

Az NVB a döntéseit az NVI Titkársága készíti elő, vagyis a határozatok szövegezését nem az NVB végzi. Így valójában a testület nem teljes értékűen vesz részt a döntéshozatalban, hiszen a szavazás mellett csak korlátozott felszólalásokkal zajló vitára és a javaslatok esetleges módosítására van lehetősége. (Erre az EBESZ is rámutatott jelentésében, kiemelve, hogy

58 2/2021. NVB iránymutatás a Nemzeti Választási Bizottság 2/2014., 7/2014., 11/2014., 12/2014., 1/2015., 2/2015., 3/2015., 4/2015. és a 4/2018. NVB iránymutatásának módosításáról [https://www.valasztas.hu/2\\_2021-nvb-iranymutatas.](https://www.valasztas.hu/2_2021-nvb-iranymutatas.), részletes indokolás, 4. pont. letöltés dátuma: 2022. november 2.

59 "A választás kiírásától a pártok által delegált NVB-tagok megbízásáig, mintegy 50 napon keresztül, számos döntés született a pártlisták nyilvántartásba vételéről, valamint kifogások és fellebbezések elbírálásáról, amelyben nem vettek részt pártok által megbízott tagok; ez csökkentette az NVB döntéshozatalának pluralizmusát." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 12. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

60 "A benyújtott kifogások és fellebbezések felét az NVB formai okok miatt utasította el, és néhány érdemi elutasítást nem előzött meg szükséges vizsgálat, vagy nem rendelkezett megalapozott indoklással. Bár egyes választási vitákat megfelelően rendeztek, a legtöbb ügy elbíráló szerv általi kezelése nem biztosított hatékony jogorvoslatot, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 4. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

csupán az előterjesztésekről való szavazásról szólnak az ülések, így bár nyilvánosak, mégsem átlátható a döntéshozatal.)<sup>61</sup>

A fentiekkel összefüggésben két esetben még jogszabálymódosítás is szükségessé vált a kedvezőtlen irányba fejlődő joggyakorlat korrigálása érdekében.<sup>62</sup> Itt jegyzendő meg, hogy a TASZ főszabály szerint nem tartja elfogadhatónak a választási szervek vagy bíróságok döntéseit "felülkodikáló" jogalkotást, azonban a konkrét esetben – a Ve. hatályának Magyarország területére szűkítése – a választási rendszer koherenciájának megőrzése, továbbá a választásokkal kapcsolatos közbizalom jövőbeli megőrzése érdekében ez szükséges lépés volt.

A levélcsoomagokkal való visszaélésekre és anomáliákra (csomagok eltűnése, elégetése, nem kézbesítése) az NVB nem biztosított jogorvoslatot: a határon túli elemre tekintettel gyakorlatilag felmentette az NVI-t a levélcsoomagok kézbesítésével kapcsolatos felelősség alól. Az eset azért is figyelemreméltó, mert a Ve. rendelkezésével összhangban az NVI Titkársága készítette elő azon határozat-tervezetet, mely megállapítja az NVI felelősségének hiányát - ez pedig ellentétes a *nemo iudex in causa sua*<sup>63</sup> római jogi elvével. Ez még akkor is így van, ha a hatályos jogszabályi környezet az esetleges összeférhetlenség feloldására nem ad lehetőséget ebben az esetben, és az NVI Titkárságnak elfogulatlanságához korábbi tapasztalatok alapján sem férhet kétség, ld. pl. a 2018-as általános választások során a választások hivatalos honlapjának üzemzavara miatt jogsértést megállapító 753/2018. sz. vagy 772/2018. Sz. NVB határozatokat).

Jelentősen fellazította az NVB a jogsértő kampány tilalmát is, erodálva a jogszerű kampány feltételeinek garanciáit. Egyrészt a "politikai pedofíliának" engedett teret, amikor nem találta jogsértőnek a miniszterelnök tevékenységét, aki egy közoktatási intézményben fotózott étkező diákokkal a kampány utolsó szakaszában.

Szintén a kampányszabályok eddigi értelmezésével ellentétes, hogy nem lépett fel az NVB a TV2-vel szemben, melynek ismert hírműsorvezetői kampányoltak Orbán Viktor mellett a csatorna online felületén, egy vágott kisfilmben. 2018-ban még megbírságotlák ezért a csatornát,<sup>64</sup> 2022-ben azonban lerontva a gyakorlatot, már nem tekintette kampányszabályok megsértésének ezt az NVB.<sup>65</sup> A TV2 ezúttal a *tenyek.hu* oldalon tette közzé a kampányvideót, az NVB szerint pedig emiatt nem vonatkozik rá az Mttv. szabályozása, holott a weboldal impresszumából is világosan kiderül, hogy azt a TV2 Zrt. üzemelteti, eképpen a TV2 Zrt. online felületének minősül. A korlátozás tartalmi kiüresítésével jár az, ha tartalmilag azonos műorszámok eshetnek eltérő megítélés alá azért, mert más felületet használva mutatják be azokat. A felülvizsgálati kérelmet a Kúria nem vizsgálta, mivel az érintettségre vonatkozó szabályokat úgy értelmezte, hogy az átlagos – hírfogyasztó – választópolgár, kívül rekedt ezen, nem minősül érintettnek.<sup>66</sup>

Az országos népszavazáson több jogvédő civil szervezet közösen buzdított az érvénytelen szavazásra – a választói akarat eképpen történő kifejezésére. Az NVB megbírságotlta a kampányban részt vevő civil szervezeteket (illetve volt olyan eset is, amikor bírság kiszabása nélkül a jogsértés tényét állapították meg),<sup>67</sup> azonban a Kúria felülvizsgálati eljárása nyomán – egy kivétellel – megsemmisítette a bírságotlást, illetve jogsértés megállapításáról szóló határozatokat. A jogvédő szervezetek megbírságotlását az EBESZ is kiemelte jelentésében.

Az NVB a választási eljárásban talán legjelentősebben az adatvédelmet üresítette ki – e körben két fontos döntést kell kiemelni.

Elsőként említendő a választópolgári e-mail címekkel való "vakcinainfós" kormányzati kampányanyagok ügye (melyeket mind a választással, mind a népszavazással összefüggésben küldtek), mely sokmillió embert érintett

61 "A választási bizottságok legtöbb ülése továbbá, valódi vita híján, az előre megszövegezett határozatokról való szavazásra korlátozódott, különösen a pártok által megbízott tagok csatlakozását megelőzően, ami csökkentette a döntéshozatal kollegialitását és átláthatóságát." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 2. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

62 A pótlevélcsoomagok intézményének bevezetésével és a választási eljárásról szóló törvény hatályának Magyarországon kívüli kiterjesztésével.

63 Senki nem lehet saját ügyének bírja.

64 719/2018. NVB határozat <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/719-2018-nvb-hatarozat> letöltés dátuma: 2022. november 11.

65 268/2022. NVB határozat <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/268-2022-nvb-hatarozat-dr-k-zs-maganszemely-es-a-magyar-szocialista-part-1114-budapest-villanyi-ut-11-13-a-tovabbiakba-beadvanyozo2-altal-benyujtott-k> letöltés dátuma: 2022. november 11.

66 Kvk. VI.39.407/2022./4.

67 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/324-2022-nvb-hatarozat-a-hatvanegy-varmegye-ifjusagi-mozgalom-egyeselet-es-b-g-maganszemely-altal-benyujtott-kifogasok-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

– ők voltak azok, akik a koronavírus elleni oltásra történő regisztráció során beleegyeztek abba, hogy “későbbi kapcsolattartás” céljából Magyarország Kormánya megbízásából a Miniszterelnöki Kabinetiroda kezelje a megadott adataikat. Figyelembe véve, hogy jelen kézirat lezárásakor több mint 6,4 millió magyar állampolgár volt beoltva,<sup>68</sup> a sokmilliós érintetti szám minden bizonnyal alá is becsüli a valós számot.

Másrészt megemlítendő az agrárkamari tagság adatainak kampánycélú felhasználása: a kötelező tagságon alapuló szakmai szervezetként működő Agrárkamara a választás előtt két nappal a kormány támogatására biztató körlevelet küldött ki tagságának. Utóbbi esetben az NVB 7-6 szavazati aránnyal nem találta jogsértőnek a cselekményt (a kampánytevékenység hiányát állapította meg), a Kúria pedig a fenti, vakcina-regisztrációs ügyben született alkotmánybírósi határozatra hivatkozva utasította el a felülvizsgálati kérelmet.

A levélszavazáshoz kapcsolódó, nagy súlyú visszaélések esetén - melyekről részletesen a levélben szavazásról, továbbá a közbizalomról szóló fejezetben található információk - a magyar joghatóság hiánya miatt nem járt el érdemben az NVB.

A beadványozási határidőt továbbra is nagyon szigorúan kezelte az NVB: előfordult, hogy egyperces elkésztés miatt utasította el a kifogást egy levélszavazással összefüggő ügyben.<sup>69</sup> Dr. Litresits András, a Magyar Szocialista Párt NVB-delegáltja a TASZ 2022. október 7-i kerekasztal-beszélgetésén felvetette, hogy a kifogástételi határidőt érdemes lehet 16 órától 18 órára emelni. Ez megfontolandó, mivel a jogorvoslati jog kibővítését jelenti.

## **b) Nemzeti Választási Iroda (NVI)**

**A Nemzeti Választási Iroda a választások informatikai hátterét megfelelően biztosította a 2022-es választások során, továbbá hatékonyan szervezte meg a külképviseleti szavazást - ezek olyan területek, melyekben jelentős előrelépés tapasztalható a 2018-as és a 2019-es választásokhoz képest. Az NVI a belföldi szavazás során is a jogszabályi követelményeknek megfelelően,**

**gondosan járt el és a közbizalmat erősítő lépéseket tett. A levélszavazás okozta problémákra (ki nem érkező levélsomagok) csak részleges megoldást tudott nyújtani a pótlevélsomag intézményének bevezetésével (a levélsomagok pótlására azokban a választási irodákban volt lehetőség, ahol a szavazási levélsomag személyes átvétele biztosított volt), azonban a jövőre tekintettel biztosította a jogalkotó (a választások után benyújtott javaslatban, melyet elfogadott az Országgyűlés), hogy a pótlevélsomag bármely külképviseleten felvehető legyen.**

### **1. A választások hivatalos honlapjának működtetése**

A Nemzeti Választási Iroda informatikai fejlesztésének köszönhetően a 2022-es választáson nem okozott problémát az informatikai rendszer működtetése, a választas.hu folyamatosan és a szükséges adattartalommal elérhető volt a választópolgárok és a választási szervek számára. Ezzel a kérdéssel bővebben foglalkozunk az jelentés közbizalmi kérdéseket elemző fejezetében.

### **2. Az NVI közbizalmat erősítő lépései**

A fiktív laccímleltetés lehetővé tévő törvénymódosítások a voksturizmus fokozódásának veszélyét vetítették előre, melynek visszaszorítására szolgálhatott az NVI heti rendszerességgel közzétett adatsora a választói nyilvántartásról. Ennek transzparenciát erősítő hatását az EBESZ is kiemelte.<sup>70</sup> Hasonló garanciaeszközt biztosított az NVI a jelöltek ajánlásának ellenőrzését biztosító online rendszerrel: a választópolgárok közvetlenül tudták ellenőrizni, hogy kinek adtak le ajánlást – több megkeresést is kaptunk ennek működéséről, a hamis ajánlásokkal kapcsolatban pedig büntetőeljárások vannak folyamatban, melyek a rendőrség hatáskörébe tartoznak. Az EBESZ adatai szerint 81-en jelezték a választási szerveknek az adataikkal való visszaélést. Ezekről az informatikai fejlesztésekről részletesen a közbizalomról, illetve részben a jelöltállításról, valamint a kampányról szóló fejezetekben olvashatók további megállapítások. Ugyan nem az NVI proaktív lépése, hanem jogszabályi kötelezettség teljesítése, mégis megemlítendő, hogy a 2018-as választás után a jogalkotó pontosította, hogy milyen jegyzőkönyvek tartalmát köteles az NVI a honlapján közzétenni: a választás szavazóköri eredményét

68 A beoltottak számát lásd: <https://koronavirus.gov.hu/>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

69 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/343-2022-nvb-hatarozat-a-r-a-f-maganszemely-altal-benyujtott-kifogasok-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

70 “Az NVB a kifogásokat és fellebbezéseket nyilvános üléseken, a törvényben meghatározott határidőn belül vitatta meg, határozatait pedig rövid időn belül közzétette, hozzájárulva ezzel a folyamat átláthatóságához.” <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 4. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

és a választás eredményét megállapító jegyzőkönyvek tartalmát.<sup>71</sup>

### 3. Az NVI szavazatszámoló bizottsági tagok felkészítését szolgáló lépései

A Nemzeti Választási Iroda a szavazatszámoló bizottságok felkészítését szolgáló, megújított képzési anyagot adott ki a választásokat megelőzően a szavazatszámoló bizottságok tagjai számára,<sup>72</sup> melynek fejlesztésében – a Számoljuk Együtt Mozgalom közreműködése mellett – a TASZ is részt vett. A gyakorlatban természetesen számos, az útmutató tartalmának teljes körű ismerete mellett sem megválaszolható, gyakorlati és értelmezési kérdés merült fel a szavazatszámoló bizottságok tagjaiban. Ezen kérdésekkel a TASZ jogsegélyszolgálatát és választási jogi forródrótját is többen keresték fel. A felvetett kérdésekkel két alkalommal fordultunk irányutalás-kérésért a Nemzeti Választási Irodához, egy alkalommal az érvényes szavazat feltételeként meghatározott "két egymást metsző vonal" fogalmának pontosítását kérve, másik alkalommal nemzetiségi esélyegyenlőségi problémát tematizálva – az NVI mindkét esetben érdemi választ adott, noha a felvetett problémát a nemzetiségi választójog esetében nem orvosolták (az alapvető jogok biztosához fordulást javasoltuk az SZSZB-tagoknak) az esetet részletesen bemutatjuk a nemzeti listás szavazásról szóló fejezetben.

### 4. Az NVI levélben szavazással kapcsolatos tevékenysége

Az Ukrajnából az orosz agresszió elől menekülő választópolgárok érdekében közérdekű bejelentéssel fordultunk az NVI-hez, hogy biztosítsa számukra a választójoguk gyakorlását – részben emiatt vezették be a pótlevelesomag igénylésének lehetőségét, ahogy arra az NVI egy későbbi válaszelevelében utalt – mely immáron kodifikálva van és nem csak a Kárpát-medencei külképviseleteken van lehetőség a levelesomag átvételére.

A pótlevelesomag (mint a meg nem érkezett, át nem vett levelesomagok pótlására szolgáló jogintézmény) bevezetésére csupán néhány nappal a szavazás napja előtt került sor: az újdonságként bevezetett pótlevelesomagok intézményével kapcsolatban kétszer is közérdekű adtigényléssel fordultunk az NVI-hez. Mindkét alkalommal részletes választ kaptunk a feltett kérdéseinkre, melyekből megtudtuk, hogy milyen arányban merült fel az igény

a pótlevelesomagok felvételére az egyes kárpát-medencei (kormányrendelet alapján kijelölt) helyszíneken. A jogintézmény bevezetésével kapcsolatos nyilvános kommunikációban ellentmondás és hiányosság volt tapasztalható, melynek részleteit a jelentés közbizalomról szóló fejezetében mutatjuk be.

A Nemzeti Választási Iroda felelősségét a levelesomagok elmaradt kézbesítéséért nem állapították a meg a jogorvoslati fórumok előtt. Több jogsegélyes megkeresés érkezett hozzánk olyan választópolgároktól, akik nem kapták meg a levelesomagot, és jogsegélyt nyújtottunk számukra a választási kifogás megtételére. Az NVB-nek – az NVI által előkészített határozati javaslatból – kellett elbírálnia, hogy felelősséggel tartozik-e az NVI (a Ve.-ben az ő feladataként rögzített feladás miatt) a levelesomagok kézbesítéséért. Az NVB szerint nem, amit a Kúria és végül az Alkotmánybíróság is megerősített. Ennek nyomán a jelenlegi jogértelmezés szerint az NVI felelőssége a levelesomagok postára adására kiterjed, a célba juttatásra már nem.

### 5. Az NVI 2022. nyári jogalkotási javaslatai

A Nemzeti Választási Iroda a 2022-es országgyűlési választás és országos népszavazás "helyi és területi választási szervek bevonásával" történt kiértékelése után átfogó jogalkotási javaslatot küldött az Igazságügyi Minisztériumnak 2022. június 20-án,<sup>73</sup> mely javarészt beépült a 2022. június 21-én benyújtott módosítási javaslatba, amit az Országgyűlés elfogadott és az hatályba is lépett 2022. július 26-án. Főként a választási eljárási törvény (Ve.) több pontjára irányult az NVI módosító javaslatcsomagja, emellett a népszavazási eljárásról szóló törvényt (Nsztv.), a munka törvénykönyvéről szóló törvényt (Mt.), a nemzetiségek jogairól szóló törvényt (Njt.), valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvényt is érintette.

Az NVI javaslatcsomagját csaknem teljesen átvette a miniszterelnök-helyettes által másnap beterjesztett törvényt módosító javaslat. A javaslatban több olyan elemet is rögzített az NVI, melyek az ideai választások megoldatlan vagy újonnan felmerült problémáit orvosolhatják, így például a választási eljárási törvény területi hatályának kiterjesztése Magyarországon kívülre (ugyanis az ideai jogalkalmazási döntések szerint a Ve. nem volt

71 Ve. 76. § (2) d)

72 A képzési anyagot lásd: <https://www.valasztas.hu/valasztasi-fuzetek>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

73 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlomeny-2022/15>. letöltés dátuma: 2022. november 2., továbbá a jogalkotási javaslatot lásd: <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5850441/NVI+javaslat+a+v%C3%A1laszt%C3%A1sokat+%C3%A9rint%C5%91+jogszab%C3%A1lyok+m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.pdf/14627db1-37e5-8c06-8be7-694f8f-b6ea0d>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

alkalmazható az országon kívül történt jogsértésekre, így a levélcsomagokkal kapcsolatos visszaéléseket nem találták elbírálnak, erről lásd bővebben a levélszavazásról szóló fejezetet.)

Hasonlóképp, a pótlevélcsomag intézményesítését is az NVI javasolta és javaslatára került be az a törvénybe, olyan formában, hogy a jövőben azt minden külképviseleten és valamennyi OEVK választási irodájában lehet igényelni – 2022-ben csak a Kárpát-medencében volt erre lehetőség. Az NVI mára hatályos javaslatai között megjelenik a választási megfigyelők körének bővítése (kormányközi szervezet és nemzetközi nem kormányzati szervezet vagy egyesület is küldhet már megfigyelőt), az szszb-tagokat a választás másnapján megillető átlagbér helyett bevezetett távolléti díj, valamint annak garanciális rögzítése, hogy az eskütelre a törvényes határidő után is sor kerülhet. Az NVI javaslata volt az is, hogy az NVB tagjai jogászok legyenek, ez fontos változást jelent a következő választások idejére. Ugyanakkor azt is az NVB javasolta, hogy azok, akiknek megbízása a frakción kívülről érkezett, az NVB ülésén csak tanácskozási joggal vehessenek részt, ami felszámolja az NVB-tagok közötti egyenlőséget.<sup>74</sup> Szintén az NVI javaslatára már a törvény része, hogy az NVI átcsoportosítást hajthat végre a költségvetésben az egyéb választási szervek részére a választási feladatok ellátására.<sup>75</sup>

Az NVI javaslatcsomagjából kiemelendő a népszavazás tekintetében tett előrelépés: a népszavazási törvénybe került két fontos határidő. A Kúria népszavazási kérdés hitelesítését vizsgáló döntése ellen 8 napos határidő az alkotmányjogi panasz benyújtására és 30 napos határidő az Alkotmánybíróság számára a panasz elbírálására. Az NVI az Alkotmánybíróság 2/1997. (X. 14.) AB határozatában kifejtett indoklásra hivatkozva tette meg ezt a javaslatot, amely szerint nem lehet a választópolgárokat olyan helyzetbe hozni, hogy az aláírásgyűjtés után derül csak ki, hogy nem jogszerű a kérdés, amit támogattak. Az NVI két olyan idejére hivatkozott,<sup>76</sup> melyben a főpolgármester által kezdeményezett két kérdésben (álláskeresői járadék időtartamának meghosszabbítása, a kínai Fudan-egyetem magyarországi létesítését lehetővé tevő törvény hatályon kívül helyezése) pont ez történt. A népszavazások kiírásához szükséges aláírások

összegyűjtése után döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy a két kérdésben nem lehet népszavazást tartani. Így az NVI rövid határidőket tartalmazó javaslatát az Alkotmánybíróság 1997-es jogbiztonsági elvének biztosítása érdekében tette meg. Ez alapvető jogbiztonsági előrelépés az NVI javaslatára (melyet átvett a miniszterelnök-helyettes javaslata és meg is szavazta az Országgyűlés), mely a választópolgári támogatás eredményességét biztosítja, így valódi súlyt ad a választópolgárok támogatási döntésének (és így az aláírásgyűjtés tétjének), a hitelesítést pedig annak sorrendi helyén (az aláírásgyűjtés előtt) tartja – az elérhető jogorvoslattal együtt –, így az a kezdeményezés, ami eléri a választópolgári támogatási küszöböt, nem vethető már vissza hitelesítési kérdések miatt.

Ugyanakkor az NVI hiába javasolta, hogy a népszavazásról szóló törvényben rögzítve legyen, hogy ha egy kezdeményező több, azonos napra kitűzött népszavazást kezdeményez (mint az idej kormány által kezdeményezett homofób népszavazás), akkor kérdésekre összesen 300 perc legyen a politikai reklámra biztosított időkeret. Ezt nem vette át a miniszterelnök-helyettes által benyújtott javaslat, így a törvény továbbra is népszavazásonként garantál 300 percet, mely visszaélésre adhat okot, amennyiben egy kezdeményező több hasonló tárgyú kérdését is kitűzi.

Fontos javaslat az NVI-től a munka törvénykönyvének módosítása, mely bekerült a törvénybe, így ma már a Munka Törvénykönyve rögzíti, hogy minden munkavállaló számára lehetővé kell tenni a választáson és népszavazáson való részvételt.<sup>77</sup> Az aktív választójog gyakorlásának elősegítésére irányuló garanciális szabállyal régi adósságát törleszti a jogalkotó azok felé, akik mindaddig munkájuk jellege miatt (vasárnapi munkavégzést megkövetelő munkakörök) nem vagy csak aránytalan nehézségek árán, esetleg szabadság igénylésével tudtak részt venni a választáson. Részben ezzel összefüggésben vetette fel dr. Litresits András, a Magyar Szocialista Párt NVB-delegáltja a TASZ 2022. október 7-i kerekasztal-beszélgetésén, hogy érdemes lenne a szavazás idejét módosítani, azt akár 20 óráig kitolni, mivel így vélhetően még magasabb részvétel érhető el. Ez a felvetés azért támogatható, mert összhangban van azzal a követelménnyel is, hogy a munkáltatók kötelesek elősegíteni, hogy a

74 <https://tasz.hu/cikkek/felszamolja-a-nemzeti-valasztasi-bizottsagi-tagok-jogegyenloseget-a-legujabb-torvenymodositas>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

75 Ve. 54. § (2a) bek.

76 10/2022. (VI. 2.) AB határozat, 11/2022. (VI. 2.) AB határozat

77 2012. évi I. törvény (Mt.) 51. § (7) bek.

munkavállalók gyakorolhassák aktív választójogukat. Az NVI jelentős anyagi jogi észrevételeket is tett: immáron két NVI-elnök is mindeddig eredménytelenül sürgeti azon választókerületek határainak kiigazítását, melyekben a választópolgárok száma túllépi a törvényben meghatározott maximális eltérést megengedő arányt.<sup>78</sup> Emlékeztet, hogy 2020. őszén, dr. Pálffy Ilona korábbi NVI-elnök mandátumának lejártakor jelezte, hogy a törvényi kötelezettségnek eleget téve szükséges módosítani a Pest megyei választókerületek határait, melyet követően Szabó Tímea Párbeszédés képviselő erre irányuló törvénymódosítási javaslatot terjesztett elő (T/13911 számon),<sup>79</sup> azonban az előterjesztést nem támogatta az Országgyűlés.<sup>80</sup>

2022-ben is jelezte az NVI elnöke az igazságügyi miniszternél a választókerületi határok kiigazításának szükségességét.<sup>81</sup> Az EBESZ is hangsúlyozta, hogy a jelenlegi, a választókerületek átlagos választópolgárszámától 20%-os eltérést megengedő szabály is magasabb a nemzetközi sztenderdnél.<sup>82</sup> Mindezek és az évek óta fennálló jogellenes állapot dacára a jogalkotó nem intézkedik a jogsértő állapot megszüntetése és törvényi kötelezettségének teljesítése érdekében – ráadásul az egyre növekvő aránytalanság az EBESZ álláspontja szerint is a választójog egyenlőségét sérti.

### c) Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottságok (OEKV-k), Szavazatszámoló Bizottságok (SZSZB-k)

**Mind az OEKV-k, mind az SZSZB-k esetében továbbra is fennállnak azok a szabályozási hézagok, melyekre a 2018-as választásokat értékelő jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet. Ezek lényege, hogy a választott tagok kiválasztásának módja átláthatatlan, és a helyi önkormányzati közhatalom dönt a pozíciójukról (a képviselő-testület a HVI vezetője, a jegyző indítványára szavaz a személyükről, aki jogi értelemben kiszolgáltatott a helyi közhatalomnak), az emiatt kialakult kiszolgáltatott helyzet akadályozhatja a független és pártatlan feladatellátást.<sup>83</sup> 2022-ben újdonság volt a példátlan mértékű civil és pártos aktivitás az SZSZB-kbe történő delegálás során.**

#### 1. Személyi összetétel, tagtoborzás és civil részvétel az SZSZB-kben

Az EBESZ jelentése szerint bár nyilvános felhívással történt az SZSZB-tagok toborzása, a választott tagok kiválasztása mégsem volt kellően transzparens (pl. nem voltak részletes követelmények vagy egységes eljárás); az SZSZB-k megfelelő képzésben részesültek a HVI-k által, azonban az "OEVB-k és TVB-k már nem részesültek egységes képzésben (így a TVB-k jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslatokat illető új szerepköréről sem), ami ellentétben áll a nemzetközileg bevált gyakorlattal, szükség esetén ugyanakkor

78 Vjt. 4. § (6) bek.

79 Domány András: Szabó Tímea elvégezte a kormány munkáját, kérdés, mit lépnek erre, *hvg.hu*, 2020. november 24. [https://hvg.hu/itthon/20201124\\_szabo\\_timea\\_parbeszed\\_valasztokeruletek\\_javaslat](https://hvg.hu/itthon/20201124_szabo_timea_parbeszed_valasztokeruletek_javaslat).

80 Cseke Balázs: A szavazásnál meghátrált a Fidesz: mégse módosítják a Pest megyei választókerületeket. *telex.hu*, 2020. december 15. <https://telex.hu/belfold/2020/12/15/pest-megyei-valasztokeruletek-modositasa-orzaggyulesi-valasztas-2022-parlament>.

81 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemenye-2022/15>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

82 "A választókerületek között jelentős egyenlőtlenség mutatkozik a névjegyzékbe vett szavazók számát tekintve: a 106 választókerületből 25-ben legalább 10, de akár 33 százalékos az eltérés, ami nem összeegyeztethető az egyenlő választójog elvével. [37. lábjegyzetben: A jelenlegi népeségeloszlás alapján 18 olyan választókerületet van, amelyben az eltérés 15 százaléknál nagyobb; ebből 7 esetben az eltérés a 20 százalékot is meghaladja, ez utóbbiak Pest megyében található.] A választási törvény, a nemzetközileg bevált gyakorlattal szemben, az egyéni választókerületekben a szavazók átlagos számától akár 20 százalékos eltérést is lehetővé tesz. Az eltérés ráadásul egyes esetekben a nemzeti jogot is sérti, mivel a 2018-as választást követően azoknak a választókerületi határoknak a felülvizsgálatára, amelyekben az eltérés meghaladja a törvény által meghatározott 20 százalékos maximumot, az előírásokkal ellentétben nem került sor." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 11-12. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

83 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 18-20. o.

konzultálhattak az OEVI-ekkel és a TVI-ekkel.”<sup>84</sup>

2018 szeptemberétől SZSZB (és helyi választási bizottsági) választott tagja csak településen lakcímmel rendelkező választópolgár lehet (közös hivatalhoz tartozó települések esetén a közös hivatalhoz tartozó bármely település választópolgára)<sup>85</sup> – és nem összeférhetetlen az OEVKV-tagság az OEVK-n belüli helyi választási bizottsági tagsággal (kivéve, ha egy szavazókörös település helyi választási bizottsági-tagjáról van szó).<sup>86</sup>

2021-től új szabályozás lépett életbe:<sup>87</sup> ettől kezdve az SZSZB-knek “a szükséges számban” kell tagokat választani, póttagokról pedig nem tesz említést a szabály. Valamint ekkortól a HVI vezetőjének legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon kell beosztania a választott tagokat az SZSZB-kbe (szavazás napjáig bármikor módosíthatja a beosztást),<sup>88</sup> minimum-limitet határoztak meg: három tag megválasztása előírás, ami ötre kiegészíthető, ha kevesebb mint két megbízott tag van.<sup>89</sup> Negyvennél több mozgóúrnát igénylő választópolgárnál a HVI vezetője szükséges számban további tagokkal kiegészítheti az SZSZB-t.<sup>90</sup> Ez a módosítással egy irányszám arra, hogy mikor érdemes bővíteni az SZSZB-t, míg a korábbi szabályozás csak általánosan biztosította a lehetőséget “indokolt szám” esetén. Az átjelentkezéssel szavazók szavazókörének SZSZB-jét a szükséges számban további tagokkal egészíti ki a jegyző (tehát ez

már kötelesség, nemcsak lehetőség) ha meghaladja az 1500 választópolgárt (a korábbi 900 fős mérce helyett) a névjegyzékben szereplők száma (legkésőbb a szavazást megelőző harmadik napon).<sup>91</sup>

2022-ben soha nem látott mértékű választópolgári aktivitással zajlott a szavazatszám-láló bizottságokba toborzás (és részvétel), több mint húszezer választópolgár jelentkezett a civil kezdeményezésre, mely a választások tisztaságának biztosítására a szavazatszám-láló bizottságokban való civil részvételt tűzte ki célul – ennek egyéb vonatkozásairól lásd a közbizalomról szóló fejezetet. Több szervezet is végzett tagtoborzást a szavazatszám-láló bizottságokba, például az évek óta tevékeny Számoljuk Együtt Mozgalom,<sup>92</sup> mely minden párt számára felajánlotta, hogy a jelentkezőket összeköti velük.

A 2022-es országgyűlési választásra alakult a 20k22 azal a céllal,<sup>93</sup> hogy a választás törvényességét minden szavazókörben civilek részvételével biztosítsa a szavazatszám-láló bizottságokban - húszezer szavazatszám-láló toborzásával (minden szavazókörben két-két fővel).<sup>94</sup> Tekintettel arra, hogy a civil delegálás lehetőségét még mindig nem teszi lehetővé a törvény, így a 20k22 Mozgalom a jelentkezőket a hatpárti ellenzéki jelölősorozattal és azok jelöltjeivel kötötte össze,<sup>95</sup> és a jelölt delegálta aztán a jelentkezőket az adott SZSZB-kbe.

84 “Az SZSZB-tagokat nyilvános hirdetményekben toborozták, ezek azonban nem tartalmaztak részletes követelményeket és nem alkalmaztak egységes szempontrendszert, ami csökkentette a kiválasztási folyamat átláthatóságát és következetességét. A HVI-k oktatást biztosítottak az SZSZB jegyzőkönyvvezetői számára – akik az SZSZB munkájában a választás napján a jegyzőkönyvek kitöltéséért felelős tagként vesznek részt-, valamint képzést tartottak a választott és megbízott SZSZB-tagok számára az NVI által kiadott képzési anyagok alapján. Az ODIHR VMM megfigyelői a megfigyelt SZSZB-képzéseket jól szervezettnek és átfogó jellegűnek értékelték. Az OEVB-k és TVB-k nem részesültek egységes képzésben (így a TVB-k jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos óvásokat illető új szerepköréről sem), ami ellentétben áll a nemzetközileg bevált gyakorlattal, szükség esetén ugyanakkor konzultálhattak az OEVI-ekkel és a TVI-ekkel.” <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 14. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

85 Ve. 17. § (1) bek. a) pont

86 Ve. 18. § (3) bek.

87 Ve. 24. § (1) bek.

88 Ve. 24. § (2) bek.

89 Ve. 24. § (3) bek.

90 Ve. 24. § (5) bek.

91 Ve. 24. § (6) bek.

92 <https://szamoljukegyutt.hu/>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

93 <https://www.20k.hu>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

94 <https://www.20k.hu/gyik>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

95 “A 20k22 a Tiszta Választásokért Alapítvány kezdeményezése, mely a kormányváltáson dolgozó pártok és az együttműködő civil szervezetek szavazatszám-láló-koordinálását segíti.” <https://www.20k.hu/gyik>. letöltés dátuma: 2022. november 3.



A toborzást az állami szervek közül az NVI is segítette,<sup>96</sup> továbbá a tagságot népszerűsítette az Unhack Democracy is.<sup>97</sup>

A kezdeményezések elérték céljukat: rekordszámú választópolgár jelentkezett szavazatszám-láló bizottsági tagnak (még túljelentkezés is volt),<sup>98</sup> a delegált biztosok jellemzően törvényes lebonyolításról számoltak be, bőséges beszámolókat téve a közösségi médiában,<sup>99</sup> melyről számos újságcikk is született. A szavazatszám-láló bizottságok szerepéről bővebben a jelentés közbizalommal foglalkozó fejezetében található információ.

A delegált SZSZB-tagok helyzetét, akik sokszor lakóhelyüktől messze is vállalták a feladatot, számos esetben nehezítette az eskütétel megszervezése. A delegált tagok eskütételi határideje a szavazás előtti második nap a törvény szerint. Ennek megtartása elsősorban logisztikai nehézségekkel jár egyes delegáltak számára (extrém rugalmasságot és erőforrást követel tőlük, 2022-ben a választás tisztaságának biztosítása céljából sokan kifejezetten tőlük távoli településen való részvételt vállaltak, az utazást így külön kellett megoldaniuk mind az eskütétel, mind a választás napján). Az eskütétel jogszabályi keretek között pótolható.<sup>100</sup> Amennyiben az eskütétel ideje csúszik, úgy eleshetnek a delegált tagok az alakuló ülésen való részvételtől is (hiszen jogok és kötelezettségek csak az eskütételtől illetik meg őket), ahol a választott tagok közül megválasztandó elnökre sem tehetnek így javaslatot.<sup>101</sup> Dr. Nagy Attila, az NVI elnöke a TASZ 2022. október 7-i kerekasztal-beszélgetésén felvetette, hogy bár több javaslat is született arra, hogy az eskütételt alternatív úton lehetne lebonyolítani, a választási irodák véleménye szerint a bizalomépítés és az SZSZB-tagok közötti kooperáció szempontjából is szükséges, hogy a tagok legalább egy alkalommal együtt és személyesen jelen legyenek a munkavégzés megkezdése előtt, erre pedig az eskütétel jó alkalom.

## 2. Eskütétel, alakuló ülés

Fontos momentum a választási bizottsági tagok eskütétele, mely – tekintve, hogy a bizottsági tagsági jogok onnantól érvényesek – szükséges feltétel. Megszervezése mégis több esetben is akadozott 2022-ben a hozzánk

eljutó megkeresések alapján.

A 3/2022. (I. 11.) IM rendelet szerint a helyi választási iroda gondoskodik az SZSZB tagjainak eskü-, illetve fogadalomtételéről. Ha (SZSZB-tagok és HVB-tagok esetén) a polgármester (aki "kiveszi" az esküt, tehát aki előtt le kell azt tenni) nem elérhető, akkor a törvény még mindig biztosít pót-lehetőséget: a Ve. 37. § (4) szerint vagy a főpolgármester, vagy a megyei közgyűlés elnöke előtt lehet esküt tenni. Az eskütétel késedelme számos esetben okozott problémát, mellyel kapcsolatban jogsegélyszolgálatunkat is felkeresték főként az SZSZB tagjai (bővebben erről az SZSZB-k helyzeténél írunk).

Érkezett hozzánk jogsegély-megkeresés olyan bizottsági tagjelölttől, akinek a bejelentése utáni ötödik napig nem biztosították az eskütételt: neki az eskü biztosításának kérelme mellett egyben a kifogástételt is ajánlottuk a HVI vezetője ellen. A 2018-as választás után a jogalkotó áthelyezte és kiegészítette a törvényben a területi választási iroda intézkedését arra az esetre vonatkozóan, ha a helyi/OEVK választási iroda vezetője "jogszabályból fakadó hivatali kötelezettségének nem tesz eleget és ezzel a választások törvényes lebonyolítását veszélyezteti" – az eskütétel akadályozása, szervezési mulasztása éppen ilyen tevékenység, és a törvényi rendelkezéstől függetlenül a választás alapelveit sérti, így kifogástétellel támadható. A jogalkotó a 2022-es választás után újabb kiegészítést tett a hvi felelősségre vonhatóságára: új vezetőt neveznek ki akkor is, ha a választási irodák vezetői (jegyző vagy a főjegyző) harminc napon túli távollét miatt nem látják el feladatukat.

A 2022-es választás után pedig törvénybe került, hogy a határidőn túl is lehet esküt tenni – ezzel legalább rögzítette a jogalkotó, hogy a törvényi határidő nem objektív jogvesztést jelent és nem zárja el a VB/SZSZB-tagokat az eskütételtől, azonban gyakorlati megoldást nem nyújt a mulasztó HVI-k / polgármesterek eljárására. Álláspontunk szerint a jelöltek joggyakorlását akadályozó és késleltető mulasztás miatt (minden mulasztás ezzel a hatással jár) a törvénynek szankciót kellene kivetnie a mulasztó választási szervekre.

96 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemenye-2022/10>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

97 <https://www.unhackdemocracy.eu/>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

98 <https://www.20k.hu/>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

99 A szavazatszám-láló beszámolóit tartalmazó Facebook csoportot lásd: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100083288747253>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

100 Ez nem jogvesztő határidő, a törvény alternatív lehetőséget is nyújt más előtt letenni az esküt, ha az eredeti határidőben nem sikerül kivitelezni az eskütételt. A 2022-es választás után pedig kifejezetten bele is írta a jogalkotó a törvénybe, hogy a határidőn túl is lehet esküt tenni az arra jogosultnak.

101 A javaslat-tételi jogot a Ve. 39. § (1) bekezdése biztosítja.

### 3. A közös eljárás nyomán felmerült nehézségek és jogértelmezési kérdések az SZSZB-kben

A választás és a népszavazás együttes lebonyolítása (2022-ben először, a választás évében bevezetett "közös eljárás") megnehezítette az SZSZB-k dolgát. Forródrótunkon is jelentős számú megkeresés érkezett olyan választópolgároktól, akik szerint jogszerűtlenül kérdezték meg az SZSZB-tagok tőlük, hogy kívánnak-e részt venni a népszavazáson is. A TASZ álláspontja szerint ez teljesen jogszerű, hiszen az SZSZB-nek kötelezettsége a választási eljárásban való önkéntes részvétel biztosítása, aminek keretén belül a két választás mindegyikének tényére felhívja a figyelmet a bizottság, mindeközben azonban köteles befolyásmentesen eljárni. A közös eljárás miatt azonban most merült fel először ilyen helyzet, ahol kétféle választás lebonyolítását is elő kell segítenie az SZSZB-nek egyidejűleg és nem volt egyértelműen meghatározva számukra, hogy hogyan kell ilyen helyzetben eljárni a részvételi szándék egyértelmű beazonosítása céljából.

Több választópolgár kifogást is nyújtott be azért, mert kérdést intézett hozzá az SZSZB tagja a névjegyzék aláírását megelőzően. Az NVB szerint azon SZSZB-tag, aki megkérdezte a választópolgártól, hogy *"az országos népszavazáson is kíván-e szavazni", "e magatartásával megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a választás tisztaságának megóvása, a b) pont szerinti, az önkéntes részvétel a választási eljárásban, valamint az e) pont szerinti, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét."*<sup>102</sup> Mégpedig azért, mert *"a népszavazáson való részvétel önmagában politikai viták tárgyát képezte, ennélfogva a népszavazási szavazólap átvétele is ilyen kérdés. A kérdésre adandó válasz elhangzásából pedig a választópolgár pártpreferenciájára is következtetni lehet."*<sup>103</sup>

Az NVB szerint "a Ve. alapján az SZSZB tag hatásköre adig terjed, hogy az azonosítást követően jelezze a választópolgárnak, hogy hol kell aláírni a névjegyzéket, egyéb

hozzászólásra, így a választópolgár szavazáson való részvételét firtató kérdés feltevésére nem jogosult."<sup>104</sup> Arra hivatkozik a határozat, hogy "a Ve. 179. §-ának gyakorlati alkalmazása az, hogy a választópolgár még a szavazólap átvételét megelőzően aláírja a névjegyzéket",<sup>105</sup> így önmagában ez dönti el, hogy kinek milyen szavazólapot kell adni. Ez a döntés azonban feltételezi, hogy a választópolgár tisztában van azzal, hogy kétszer kell aláírnia a névjegyzéket, ha mindkét eljárásban kíván részt venni. Ez viszont nem magától értetődő a frissen megváltozott jogi környezetben (a közös eljárás bevezetése), és az igényelt szavazólap számához igazodó számú aláírásra sehol nem hívta fel a figyelmet sem a Nemzeti Választási Bizottság, sem más választási szerv. Következetlen is az NVB, mert bár nem egyszeri marasztalás történt (más esetben is jogsértőnek találta a kérdésfeltevést),<sup>106</sup> más határozatában nem is vizsgálta a kérdést, mert nem talált kellő érintettséget a kifogástevő jogaira, kötelezettségeire kihatással,<sup>107</sup> azonos tényállás mellett.

Az NVB előzőekben említett határozata tartalmazza,<sup>108</sup> hogy a beadványozó hivatkozott olyan, NVI-től (illetve az NVI elnökétől) származó "közlésekre" (a kifogásban: iránymutatás, de ilyet csak a Nemzeti Választási Bizottság adhat ki), melyek tartalma érinti a választópolgárok jogait és a választási szervek kötelezettségeit (pl: „a szavazatszámoló bizottságoknak a névjegyzék aláírását és a szavazólapok kiadását mindkét választástípusban semlegesen kell megtenniük”), mégsem nyilvánosak. Álláspontunk szerint az NVI (és elnöke) által kiadott állásfoglalások és közlések tartalmának a nyilvánosság számára megismerhetőnek kellene lennie, más különben sérül a választási eljárás nyilvánosságának elve. Természetesen a nyilvánosságnak nem kell kiterjednie a szerv valamennyi megnyilvánulásra, de feltétlenül szükséges, hogy a választópolgárok joggyakorlására közvetlen hatással bíró utasítások, vélemények a lehető legszélesebb körű nyilvánosságot kapják, csakúgy, mint a választási szervek munkáját alapvetően meghatározó tanácsok. Utóbbira pozitív példa volt, hogy az NVI állást

102 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/334-2022-nvb-hatarozat-a-h-e-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

103 u.a.

104 u.a.

105 u.a.

106 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/333-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-munkaspart-a-dr-h-j-p-maganszemely-a-k-l-maganszemely-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

107 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/338-2022-nvb-hatarozat-a-m-cs-maganszemely-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

108 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/334-2022-nvb-hatarozat-a-h-e-altal-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

foglalt a szavazatok megszámlálásának kérdésében,<sup>109</sup> ezzel segítve az időszerű eredménymegállapítást.

A szavazatszámoló biztosok közül is többen kerestek minket a választás napján és a választás előtt forródrótonkon: így például egy SZSZB-tag azzal kapcsolatban keresett fel minket, hogy vitás kérdés merült fel a bizottságban arra nézve, hogy érvényes szavazatnak számít-e az egy vonallal alkotott szavazat, ha létrehozza azt a metszéspontot, amit két vonal tud eredményezni (pl. α).

Ezen kérdés tisztázása céljából az NVI-hez<sup>110</sup> fordultunk április 1-jén. Az NVI-től kértük, hogy kérjen iránymutatást az NVB-től – kérdéses példaként említettük a következőket: “∞ szimbólum, vagy a ∞ szimbólum, a görög α vagy akár az írott „a” betű”, felvetve, hogy “[a] kérdéses szimbólumok esetében az egymást metsző vonalak nem két, hanem egy vonal megrajzolásával jönnek létre metszéspont, de azok egy meghatározott (például a szavazólapon található körön belül található) része két egymás metsző vonallá különül el az azt vizsgáló számára.” Még a megkeresés napján választ kaptunk mely szerint “[a] szavazatok érvényességének megállapítása minden esetben a szavazatszámoló bizottság feladata”, és “[a]z NVI néhány egyértelmű, esetleg a gyakorlatban is előforduló esetet mutat be az SZSZB-füzetben.” Mint írták, nem tartják szükségesnek “olyan rajzolatok előzetes elemzését, amilyeneket egyáltalán nem, vagy csak nagyon-nagyon valószínűtlenül helyez el választópolgár a szavazásra szolgáló körben” (ennek megfelelően iránymutatás-kiadás kezdeményezését sem kezdeményezték). A válasz szerint “Az alfa jel valóban nem szerepel a füzetben, de a választási irodák oktatásán felhívtuk a figyelmet arra, hogy – az Ön által is említett körülményekre tekintettel – érvényes szavazatnak számít.”

#### 4. A jegyzőkönyvvezetők helyzete, a jegyzőkönyvvezéssel kapcsolatos kérdések

Az átjelentkezésre igényt tartó SZSZB-tagok részére 2022-ben biztosította az NVI a szavazási lehetőséget: kérelemintát adott számukra az átjelentkezéshez. Kérdést vet fel azonban a jegyzőkönyvvezetők helyzete: ők nem hagyhatják el helyüket, így átjelentkezéssel szavazásra sem lenne lehetőségük. Ez utóbbi a több OEKV területét érintő nagyvárosok (Debrecen, Győr, Kecskemét, Miskolc,

Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Székesfehérvár) esetében okozhat problémát, ahol a helyi választási iroda által kijelölt jegyzőkönyvvezető korántsem biztos, hogy a beosztás helyéül szolgáló egyéni választókerületben él, és még ha ott is él, akkor sem hagyhatja el a szavazóhelyiséget azért, hogy leadja szavazatát. A 2018-as választás óta a törvény nagyobb teret biztosít a jegyzőkönyvvezetők számának meghatározásában: míg korábban előírta, hogy a helyi választási irodától egy jegyzőkönyvvezető segíti az SZSZB-munkáját, most már úgy fogalmaz, hogy legalább egy, a konkrét számot pedig a HVI vezetője állapítja meg.<sup>111</sup> A gyakorlatban tehát a fenti probléma áthidalható több jegyzőkönyvvezető megválasztásával, mivel ez esetben egy jegyzőkönyvvezető mindig a szavazóhelyiségben maradhat, míg a másik leadja a szavazatát. Azonban mivel több jegyzőkönyvvezető megválasztása csupán lehetőség, így ez nem szükségképpen rendezi a problémát.

A jegyzőkönyvvezetéssel kapcsolatban tudomásunkra jutott olyan eset, ahol az SZSZB-tagokat a jegyző arról tájékoztatta, hogy az ő saját hatáskörben előállított ún. mintajegyzőkönyvére kell rögzíteni a számlálás eredményét, ugyanis a rajta szereplő adatokat a HVI ellenőrzi és az ellenőrzés után visszakérülve tölthető ki a rendes jegyzőkönyv a minta alapján. Több SZSZB-tag is fordult hozzánk ennek kapcsán, mi pedig segítettünk nekik kifogást tenni, ugyanis a helyi választási iroda vezetője a szavazóköri eredményt megállapító jegyzőkönyvek tartalmát nem ellenőrizheti, mivel ő a szavazatszámolásban nem vesz és nem is vehet részt. A Pest megyei 11. számú OEKVKB hozott döntést az ügyben 19/2022. (IV.01.) számú határozatával: a kifogásnak nem adott helyet, ugyanis egy “jövőbeli jogsértés gyanúját” vetették fel a kifogást tevők, így még nem valósult meg a jogsértés. Ugyanakkor a határozat szerint azt a jegyzőt, aki az OEVI vezetőjét megkereste arra utasították, hogy “nem használhatnak mintajegyzőkönyvet, mindenben a Ve. szerint járjanak el”. A határozat szerint a jegyző “tudomásul vette az utasítást, ennek megfelelően a megváltoztatott gyakorlatról a jegyzőkönyvvezetőket tájékoztatta, így megalapozottan feltételezhető, hogy a jogsértés nem fog megvalósulni”, ezzel pedig az “elutasító” határozattal is elérték a kifogást tevő választópolgárok a céljukat, és sikeresen megakadályozták, hogy a “mintajegyzőkönyv” visszaélésre adhasson okot.

109 Nagy Attila, az NVI elnöke a választási tudnivalókról, a szavazatszámolásról és az eredmények közzétételéről. *infostart.hu*. 2022. április 2. <https://infostart.hu/interju/2022/04/02/nagy-attila-nemzeti-valasztasi-iroda-elnoke-a-szavazassal-kapcsolatos-tudnivalokrol-a-szavazatszamlasrol-es-az-erdemenyek-varhaton-idopontjarol>.

110 Az NVI készítette Választási Füzetek a következőt tartalmazza: „Érvényesen szavazni a körbe tett két, egymást metsző vonallal lehet.” <https://www.valasztas.hu/valasztasi-fuzetek>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

111 Ve. 52. § (2) bek.

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

Bár a 2022-es választások után az NVI javaslatot tett a nemzetközi megfigyelők körének bővítésére, amely be is épült a törvénybe, civil választási megfigyelést továbbra sem végezhetnek magyar állampolgárok, erre az EBESZ is felhívta a figyelmet.<sup>112</sup> Ennek megvalósíthatóságához jogszabályváltoztatás szükséges, ahogyan azt a 2018-as választást követően is kifejtettük – a Ve. hatályos 40. § (1) bekezdése ugyanis pusztán a választási bizottság üléseinek nyilvánosságát biztosítja, ami a bizottságok működésének egy mozzanatára korlátozódik és a jelenléten túli jogosultságokat nem biztosít a polgárok számára. Hasonlóképpen szükségesnek látjuk azt is, hogy a szavazatszámlláló bizottságokban történő, garanciákkal ellátott civil részvétel jogszabályi alapjait teremtsse meg a jogalkotó.

### Ajánlások

1. Az NVI összes, választópolgárok jogait és választási szervek kötelezettségeit érintő közlése (állásfoglalásai, közleményei, körlevelei stb.) legyen nyilvános annak érdekében, hogy a Ve. szerinti alapelvei követelmény, a választási eljárás nyilvánossága érvényesüljön, és a választópolgárok, jelölőszervezetek és egyéb szereplők ezek ismeretében élhessenek jogaikkal.
2. Az NVI részvétele az NVB döntés-előkészítésében legyen transzparens a Ve. szerinti, a választási eljárás nyilvánosságát megkövetelő alapelvvel összhangban.
3. Az NVB emelje be a határozathozatali eljárásba az előzetes vitát, melynek összegzett eredménye alapján készítse a javaslatot az NVI titkársága (az NVB elnökének döntési javaslata helyett) az Ügyrend 15. § (6) bekezdése szerinti eljárással azonosan, biztosítva ezzel a jelenleginél demokratikusabb és transzparensabb döntéshozatalt.
4. Az NVB ügyrendje tegye lehetővé, hogy tagjai indokolással ellátott különvéleményt csatoljanak azon

döntésekhez, amelyeket szavazatukkal kifejezetten elleneztek. Az NVB biztosítsa, hogy e különvélemények a nyilvánosság számára a határozatokkal megegyező módon, a releváns határozatok mellett legyenek elérhetőek. Ezzel elérhető, hogy az egyes tagok ügyel kapcsolatos véleménye az általuk leadott szavazat irányán túl, árnyaltabban is megjelenjen, továbbá hogy a különvéleményben foglaltak egy esetleges jogorvoslati eljárásban is felhasználható érvelési alapként szolgáljanak.

5. Az NVB Ügyrendjében emeljék meg az egyes tagok felszólalási időkeretét olyan mértékben, amely az eljárás gyorsaságának biztosítása mellett az érdemi vitát is lehetővé teszi. Ez biztosítja, hogy a döntések időszerű meghozatala mellett az egyes tagok véleménye ténylegesen kifejtésre kerüljön, a testületi döntés ezek ütköztetése után szülessen meg.
6. Az NVB iránymutatás kiadását a jelenleginél szélesebb személyi kör kezdeményezhesse, ne csak választási szervek, hanem mindazok, akik a hatályos Ve. szerint jogosultak választási kifogás benyújtására, tekintettel arra, hogy a választási eljárás során felmerülő vitás kérdések nem szükségszerűen és kizárólag a választási szervek által észlelhetőek.
7. Az NVB ügyrendjében csökkenjen a kizárólagos elnöki hatáskörök száma. A jogalkotó építsen be az NVB testületi működését erősítő elemeket a szabályozásba, különösen olyanokat, melyek a döntést megelőző érdemi vitának nagyobb teret adnak. Az NVB testületként láthassa el a feladatát, a tagok ne másodlagosak legyenek az ügyrendben az elnökhöz képest, a jogkörök közötti nagyfokú eltéréseket az ügyrend (vagy jogszabály) egyenlítse ki a jelenleginél demokratikusabb döntéshozatal érdekében.
8. Az NVB ülései legyenek valós idejű kép- és hangkapcsolat (streaming) útján követhetőek.
9. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy bármely választási szerv munkáját magyarországi civil megfigyelők is megfigyelhessék és dokumentálhassák. Jogosítsa fel a civil megfigyelőket, hogy érintettség hiányában is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárásokat

112 "A törvény a folyamat minden szakaszában megengedetté teszi a nemzetközi választási megfigyelést, és a nemzetközi megfigyelők akkreditációs folyamata hatékony volt. Ugyanakkor az ODIHR ismételt ajánlásai ellenére a törvény nem teszi lehetővé a választási folyamat állampolgári megfigyelők általi megfigyelését, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel és nemzetközi normákkal. Egy civil társadalmi kezdeményezés országszerte több mint 19,000 önkéntest bízott meg azzal, hogy párt által delegált szavazóköri tagként járjon el. A civil társadalmi szervezetek figyelemfelkeltő és érzékenyítő kampányokat is indítottak, valamint a szabálytalanságok megelőzésének céljával megfigyelték a szavazóhelyiségek környezetét. A pártok által jelölt megfigyelők megfigyelhették a választási eredmények választókerületi és országos összesítését, valamint a levélzavazatok összeszámlálását." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 4. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

bármely, a választási eljárásbeli jogorvoslatokban eljáró fórum előtt. Ez a választási szervek működésének transzparenciájához szükséges, ami a Ve. szerinti alapelvből (a választási eljárás nyilvánossága) következik kényszerítően.

10. A választási szerveknek – választási irodáknak és szavazatszámoló bizottságoknak – hatékonyan kell felkészülniük az igénylési határidő környékén akár ugrásszerűen megnövekvő mozgórna-igények időszerű kiszolgálására is, annak érdekében, hogy a választási szervek kapacitáshiánya miatt senki ne essen el aktív választójogától.
11. A jogalkotó tágítsa a szavazatszámoló bizottságokban való részvétel lehetőségét: teremtsen meg a

nem jelölt vagy jelölőszervezet megbízásából történő részvétel lehetőségét, annak érdekében, hogy a politikai verseny szereplőitől távolságot tartó, ám a választások tisztaságának fenntartásában aktívan tenni kívánó választópolgárok ne szoruljanak ki ezen tevékenységből. Mindehhez pedig alkosson olyan szabályozást, mely az ilyen módon bizottsági taggá válók függetlenségének garanciát teremt.

12. A jogalkotó írjon elő szankciót az eskütételt, így a választási bizottsági tagok joggyakorlását késleltető és akadályozó választási szervek részére annak érdekében, hogy a választási bizottságok időszerűen alakulhassanak meg, valamennyi, azok munkájában részt venni kívánó választópolgár részvételével.

## II. LEVÉLBE SZAVAZÁS, KÜLFÖLDÖN SZAVAZÓ VÁLASZTÓPOLGÁROK

A levélben szavazás visszásságai – melyek már az ezt lehetővé tevő jogszabály hatályba lépése óta léteznek – a 2022-es választások során minden korábbinál jobban kiütköztek, olyan mértékben, széles körben megrendült a jogintézménnyel kapcsolatos közbizalom. A levélben szavazáshoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés változatlanul fennállt a 2022-es választások során. A levélben szavazást jellemző jogi természetű fenntartásaink a korábbiakkal megegyeznek, azokat itt részletesen nem ismételjük meg (csupán utalunk rájuk), a kapcsolódó ajánlásainkat pedig fenntartjuk.<sup>113</sup>

A külképviseleti szavazás lebonyolítása a 2018-as általános választásokon tapasztaltakhoz képest javult, az a négy évvel ezelőtti állapothoz képest több helyszínen és fennakadások nélkül zajlott, azonban az a magyar választási szerveknek fel nem róható módon egy helyen ellehetetlenült.<sup>114</sup> Minden pozitívum mellett szükségesnek tartjuk itt is megjegyezni, hogy ezen javulások nem kezelik a szavazás napján Magyarország határain kívül tartózkodó választópolgárok indokolatlan megkülönböztetésének rendszerszintű problémáját, az a visszásság továbbra is fennáll.

### a) A külképviseleti szavazás általános értékelése

A külképviseleti szavazás a 2022-es választások során túlnyomórészt zökkenőmentesen zajlott, elmaradtak a 2018-as általános választáson egyes külképviseleti szavazóhelyiségeket jellemző több órás sorbanállások és az ebből fakadó vitás helyzetek (pl. a szavazás lezárásának időpontja kapcsán).

2018-hoz képest 29 új külképviseleten lehetett szavazni, ami a joggyakorlást elősegítő lépés volt.<sup>115</sup> A teljes képhez hozzátartozik, hogy azon kampány, melynek célja volt, hogy a – hivatalos statisztika híján csak vélelmezhetően – legtöbb külföldön élő magyar által lakott Egyesült Királyságban további helyeken lehessen szavazni, pozitív reakció nélkül maradt az állami szervek részéről.<sup>116</sup> A kezdeményezés szervezői az "Angliai magyarok a 2022-es kormányváltásért" nevű Facebook-közösség volt, beadványukat a Nemzeti Választási Bizottsághoz juttatták el, amely azonban azt érdemben nem vizsgálta. A Nemzeti Választási Bizottságnak az ügyben valóban nincs hatásköre, azonban a további szavazóhelyiségek megnyitására irányuló társadalmi igény köztudomású tény volt, ennek megfelelően a hatáskörrel rendelkező szervek intézkedésének nem lett volna akadálya.

A külképviseleti szavazásra a 2022-es választások során némileg többen regisztráltak, mint a 2018-as általános választáson, azonban a növekedés szerényebb mértékű volt, az nem érte el a levélben szavazásra regisztráltak növekedési mértékét. Ezen felül a szavazáson megjelentek aránya is enyhe (1% alatti mértékű) csökkenést mutat.

	Regisztrált külképviseleti szavazók száma	A külképviseleti szavazáson megjelentek száma <sup>117</sup>	Ténylegesen szavazók aránya (%)
2018.	58.310	51.854	88,9%
2022.	65.480	57.627	88%

1. sz. táblázat - külképviseleti szavazás adatai

113 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019., 16-19. o. és Dojcsák Dalma, Döbrentey Dániel, Kaputa Júlia, Kunos Zsuzsanna, Szabó Attila: „Egyenlők és egyenlőbbek?” A TASZ Választási Jogi Programjának jelentése a 2019. évi európai parlamenti és önkormányzati választásokról. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019., 26-27 és 29-31. o.

114 MTI: Ellehetetlenült a külképviseleti szavazás Sanghajban. *portfolio.hu*, 2022. március 30. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220330/ellehetetlenult-a-kulkepviseleti-szavazas-sanghajban-536637>. Illetve <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVI+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/c0b8ffcd-c3c9-93ba-c33f-f0f-4c92398a8?t=1653652183464>., 6-7. o. letöltés dátuma: 2022. november 3.

115 Magyar Hang: 29 új külképviseleten lehet majd szavazni. *hang.hu*, 2022 január 12. <https://hang.hu/kulfold/29-uj-kulkepviseleten-lehet-majd-szavazni-135612>.

116 Koncz Tamás: Lesöpörte az asztalról az NVB az angliai magyarok petícióját, hogy több helyen szavazhassanak. *hang.hu*, 2021. december 13. <https://hang.hu/belfold/lesoportez-az-asztalrol-az-nvb-az-angliai-magyarok-peticiojat-134512>.

117 Megjegyzés: mivel a külképviseleten szavazók által leadott szavazatokat bekeverik a magyarországi lakóhelyük szerinti választókerületben leadott szavazatok közé, így a külképviseleten leadott szavazatok érvényességére ebből a számból nem lehet következtetni.

Bár ennek több magyarázata lehet, de a regisztráltak eleve viszonylag alacsony száma és a legutóbbi általános választás óta mért szerény bővülése ismételten bizonyította, hogy a külképviseleti szavazás nem tekinthető a joggyakorlást hatékonyan elősegítő módszernek.

Ennek okai közismertek: a kevés szavazóhelyiség, azok országokon belüli egyenlőtlen eloszlása, a szavazóhelyiségek megközelítésének választópolgárokra háruló anyagi és szervezési terhe. A szavazás ezen módja bonyolult, költséges és időigényes mindazok számára, akik nem olyan településen vagy annak közvetlen közelében élnek, ahol szavazásra kijelölt külképviselet működik. Egyes településeken belül még a külképviselettől távolabb élők számára is jelentős befektetést jelent alapjoguk e módon történő gyakorlása, melynek alternatívája a jellemzően még ennél is jóval erőforrás-igényesebb hazautazás. Minezen aggályoknak különös súlyt ad a levélben szavazó és a külképviseleten szavazó választópolgárok közötti indokolatlan hátrányos megkülönböztetés, mely kizárólag jogalkotási eszközökkel lenne orvosolható és melynek szükségességére a vonatkozó szabályozás megalkotása óta rendszeresen felhívjuk a figyelmet.

## **b) A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választási mozgósítására irányuló tevékenységek**

A 2022-es választásokat megelőzően is számos kezdeményezés igyekezett mozgósítani a magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön tartózkodó választópolgárokat a választási részvételre. A hatpárti ellenzék több alkalommal szervezett kampányeseményeket nyugat-európai nagyvárosokban<sup>118</sup> – igaz, ezeken nyilvánvalóan olyanok is megjelentek, akiknek már nincs magyarországi lakcímük.

Kifejezetten a magyarországi lakcímmel rendelkező magyar választópolgárok mozgósítását tűzte ki célul az *Action for Democracy* nevű szervezet Magyar Tavasz nevet viselő kezdeményezése<sup>119</sup>, mely szórakoztató rendezvénysorozattal készült a szavazás napjára, így motíválva a választókat a részvételre. Ezen felül a *Diaspora Aid* nevű szervezet közösségi gyűjtést szervezett annak érdekében, hogy az így befolyt összegből úti- és szállásköltség-térítést biztosítson azoknak, akik az Egyesült Királyságban szavaztak volna, de távolabb élnek a szavazásra kijelölt külképviseletektől.<sup>120</sup>

A kezdeményezések rámutatnak arra, hogy a külképviseleti szavazás helyszínére való eljutás még mindig a magyar választópolgárokat súlyosan érintő probléma, melyet a jogalkotó mindeddig nem kezelt kellő hatékonysággal. A szavazóhelyiséghez történő szállítás differenciálatlan tiltása továbbra is probléma. Ahogy a 2018-as választásokat értékelő jelentésükben írtuk: "(...) csak az összes körülmény mérlegelésével dönthető el, hogy a szervezett személyszállítás visszaélési kísérlet-e, vagy pedig a választópolgárok esélyegyenlőségét előmozdító, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás körébe eső segítségnyújtás. Így például a külképviseleti szavazóhelyiségekhez történő eljutás nehézségét tekintve a választójog-gyakorlás aránytalan korlátozásának minősül a magyarországi lakcímmel rendelkező, de külföldön, személyesen szavazni kénytelen választópolgárok vonatkozásában."<sup>121</sup>

A korábbi évek statisztikai rámutatnak arra, hogy a regisztrált külképviseleti szavazóknál nagyságrendekkel magasabb azon magyar állampolgárok száma, akik jogosultak lennének leadni a szavazatukat a külképviseleten, mégsem tesznek így. Egy részük a szavazásra a hazautazást választja, mások azonban a prognosztizálható nehézségek miatt lemondanak ezen alapvető joguk gyakorlásáról, pedig a joggyakorlást az államnak proaktívan segítenie kellene.

118 Berlinbe és Münchenbe költözött magyaroknál kampányol Márki-Zay Péter. *atv.hu*, 2022. február 16. <https://www.atv.hu/belfold/20220216/berlinbe-es-munchenbe-koltozott-magyaroknal-kampanyol-marki-zay-peter.>, Dömötör Bálint: Márki-Zay Londonban: Rémálom lesz összetartani a koalíciót, de ennél van egy nagyobb rémálom is. *telex.hu*, 2022. január 27. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/01/27/valasztas-2022-belfold-marki-zay-peter-london-angliai-magyarok-egyesult-kiralysag-nagy-britannia-lakossagi-forum-palota>.

119 Nagy Bálint: Lovasival, Ricsárdgírral és költségtérítéssel ösztönzik a Nyugatra vándorolt magyarokat a szavazásra. *telex.hu*, 2022. március 24. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/03/24/kulfold-szavazas-civiliszerveztek>.

120 Nagy Bálint: Lovasival, Ricsárdgírral és költségtérítéssel ösztönzik a Nyugatra vándorolt magyarokat a szavazásra. *telex.hu*, 2022. március 24. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/03/24/kulfold-szavazas-civiliszerveztek>.

121 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: *"Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 25-26. o.

### c) A levélben szavazás általános értékelése

A 2022-es választásokon minden korábbinál többen regisztráltak levélben szavazásra, ami a joggyakorlási forma növekvő népszerűségét mutatja, és bizonyítja, hogy szemben a külképviseleti szavazással, a levélben szavazás vonzó joggyakorlási formának bizonyult annak egyszerűsége, ingyenessége, illetve, mint később látni fogjuk, egyéb tényezők miatt is.

	2014	2018	2022	Többség a 2018-as országgyűlési választásokhoz képest
Levélben szavazók névjegyzékébe felvettek száma (fő)	193.793	378.449	456.129	77.680
Az NVI-nek visszaküldött szavazási iratok száma (darab)	128.712	225.471	318.083	92.612
Visszaküldött szavazási iratok aránya (darab; "részvételi arány")	66,42%	59,58%	69,74%	10,16%
Érvényes szavazatok száma (darab)	128.429	225.025	267.834 (a választas.hu megfogalmazása szerint: "Érvényes szavazólapok száma")	42.809
Érvényes szavazatok aránya (százalék; a névjegyzékbe vett választópolgárok körében)	66,27%	59,46%	58,71%	- 0,75%

2. sz. táblázat - a levélben szavazók számával, a levélben leadott szavazatokhoz kapcsolódó adatokat bemutató adatsor

A szavazók számának növekedése mellett más pozitívumot nem lehetséges említeni a levélben szavazás kapcsán (az érvényes szavazatok aránya is csökkent 2018-hoz képest), ugyanis az idei évben a levélben szavazást minden korábbinál súlyosabb visszaélések övezték – ráadásul mindez úgy történt, hogy a jogalkotó semmilyen, a levélben szavazás tisztaságát szolgáló jogszabály-módosítást (pl. hivatalos boríték kötelező használata a szavazási levélcsomag visszaküldése során) nem hajtott végre.

A visszaélések súlyát mutatja, hogy azok miatt törvény módosításra is szükség volt,<sup>122</sup> mivel a szomszédos országokban történt eseteket követően a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria is olyan döntést hozott, mely ellehetlenítette a határon túl bekövetkező választási visszaélések kivizsgálását (erről bővebben lásd a *Választási szervek szervei és szakmai működése* című fejezetet; az anomáliák a fejezet g) pontjában részletesen kifejtésre kerülnek).

### d) A külképviseleten szavazó választópolgárok hátrányos megkülönböztetése a levélben szavazó választópolgárokhoz képest

A jogalkotó a 2022-es választásokat megelőzően sem szüntette meg a magyarországi lakcímmel rendelkező és azzal nem rendelkező magyar állampolgárok szavazás során alkalmazott hátrányos megkülönböztetését – az előbbi csoportba tartozóknak továbbra is kizárólag a kijelölt külképviseleteken volt lehetőségük leadni szavazatukat. A TASZ álláspontja szerint ez a rendelkezés diszkriminatív.

A további külképviseleti szavazóhelyiségek megnyitására irányuló kampány sorsára jutott (pozitív intézkedés nélkül maradt) a Freie Ungarische Botschaft nevű, Németországban működő magyar civil csoport által indított kampány is,<sup>123</sup> melynek célja az volt, hogy a jogalkotó szüntesse meg az indokolatlan hátrányos

122 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemenye-2022/15>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

123 <https://freieungarischebotschaft.de/itt-szavazok>. letöltés dátuma: 2022. november 2.



megkülönböztetést a szavazás napján Magyarországon kívül tartózkodó választópolgárok között és tegye lehetővé a levélben szavazást azok számára is, akiknek van magyar lakcímük.

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

2020. november 10-én átfogó választási jogszabály-módosító csomagot nyújtott be az Országgyűlésnek Dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes, mely több ponton módosította volna a levélben szavazás szabályait, jelentősen felpuhítva az amúgy is szerény garanciákat. Ezen elemek a zárószavazásra bocsátott javaslatban végül nem szerepeltek, ugyanakkor témánk szempontjából fontos, hogy ez a módosítás végül egy ponton kisé megerősítette a levélben szavazás garanciáit, azzal, hogy elfogadását követően érvénytelen a szavazási irat (levélszavazat), amennyiben a választópolgár már leadott szavazási iratot. A módosítás törölte az "érvényes" szót a "szavazási iratot" szókapcsolat elől, hiszen a több szavazási irat leadása ugyanazon személy által akkor is visszaélés, ha a leadott szavazási iratok közül akár mindegyik érvénytelen, nem szükséges az érvényes szavazási irat leadása a jogellenesség megállapításához – ez a választások tisztaságának megőrzése szempontjából üdvözlendő. Ez a módosítás a pótlevelecsomagok kapcsán bír jelentőséggel.<sup>124</sup>

### **f) A szavazás napján történt események**

A szavazás napjának eseményei a külképviseleti szavazás kapcsán jelentősek. E téren a 2022-es választások során javulás volt tapasztalható, a hatékonyabb szervezés miatt elmaradtak<sup>125</sup> a 2018-as választás során a londoni szavazóhelyiség előtt hosszan kígyózó sorok, a szavazás lebonyolítása zökkenőmentes volt. Előre látható

volt, hogy a magyar választási szerveknek fel nem róható módon, a Sanghaji külképviseleten ellehetetlenül a szavazás<sup>126</sup> az új típusú koronavírusra tekintettel a városban bevezetett rendkívül szigorú intézkedések (kijárási tilalom) miatt.

A TASZ a hasonló esetek megelőzése érdekében közérdekű bejelentéssel fordult a Nemzeti Választási Irodához, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz (KKM), kérve elsősorban az utóbbi szervet, hogy diplomáciai eszközökkel igyekezzen elérni, hogy a járványügyi intézkedések a lehető legkevesebb fennakadást okozzák a külképviseleti szavazás során.<sup>127</sup> A KKM válaszában kifejtette, hogy a külképviseletek semmilyen felmentést nem adhatnak a fogadó ország járványügyi szabályai alól, de mindent megtesznek a választópolgárok gyors és kényelmes joggyakorlása érdekében, és minden választópolgárnak a helyzetről való folyamatos tájékozódást javasolták. A Nemzeti Választási Iroda is a magyar joghatóság hiányát hangsúlyozta válaszában.

### **g) A levélben szavazással kapcsolatos újabb anomáliák**

A 2022-es választások során több nagyobb súlyú jogsértésről értesülhetett a közvélemény, melyek földrajzilag a Vajdaság, illetve Erdély-Partium területére összpontosultak. Ezen jogsértések egyenként és összességükben alkalmasak volt arra, hogy a levélben szavazással kapcsolatos közbizalmat végleg aláássák, a jogintézményben a társadalom több csoportjában eleve rendkívül alacsonyan lévő bizalmat végletesen erodálják. Az eljárások eredményéről – ahol az már rendelkezésre áll – a jelentés választási szervek szervei és szakmai működéséről szóló fejezetében olvashatnak.

124 <https://tasz.hu/elemezunk-az-egyves-valasztasi-targyu-torvenyek-modositasarol-szolo-t-13679-szamu-torvenyjavaslatrol>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

125 Dömötör Bálint: 200 méteres sor várta az urnanyitást Londonban. *telex.hu*, 2022. április 3. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/03/200-meteres-sor-varta-az-urnanyitast-londonban>.  
Á.Z.: Londonban volt egy kis sor, de már fennakadás nélkül lehet szavazni. *nepszava.hu*, 2022. április 3. [https://nepszava.hu/3152274\\_londonban-fennakadas-nelkul-lehet-szavazni](https://nepszava.hu/3152274_londonban-fennakadas-nelkul-lehet-szavazni).

126 MTI: Ellehetetlenült a külképviseleti szavazás Sanghajban. *portfolio.hu*, 2022. március 30. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220330/ellehetetlenult-a-kulkepviseleti-szavazas-sanghajban-536637>.

127 Társaság a Szabadságjogokért: A karanténban lévők és a külföldön élő magyarok szavazása is veszélybe kerülhet a járvány miatt. *444.hu*, 2022. február 7. <https://ataszjelenti.444.hu/2022/02/07/a-karantenban-levok-es-a-kulfoldon-elo-magyarok-szavazasa-is-veszelybe-kerulhet-a-jarvany-miatt>.

## 1. Vajdasági és Erdély-Partiumi kézbesítési visszasságok

Az első jogsértéscsoport a szavazási levélcsoomagok továbbítása köré összpontosult. Mind a Vajdaságban,<sup>128</sup> mind Erdély-Partiumban<sup>129</sup> bevett gyakorlattá vált, hogy a szavazási levélcsoomagokat nem az egyetemes posta szolgáltató, hanem helyi társadalmi, vagy politikai szervezetek, egyes esetekben vállalkozások szállították ki, vagy gyűjtötték be továbbítás céljából a választópolgároktól. A szavazási levélcsoomagok begyűjtésének erdélyi gyakorlatát, a külképviseleteken történő kezelését, és a külképviseleten történő szavazást a Silba – Initiative for Dialogue and Democracy megfigyelői kritizálták jelentésükben. Véleményük szerint a személyes adatok védelme sérül ezek során, ahogy szavazás titkossága is.<sup>130</sup> Az ENEMO nemzetközi megfigyelői zárójelentésükben megállapítják, hogy a Nemzeti Választási Iroda nem ellenőrizte teljesen a levélszavazás folyamatát, a levélcsoomagok kézbesítése nem mindig a jogszabályokkal összhangban történt.<sup>131</sup>

A szerbiai címekre kézbesítés során a szavazási levélcsoomagokat a Magyar Posta Zrt. egyetemes postai

szolgáltatás keretében átadta az állami Szerb Posta részére. A küldemények címzettekhez való kézbesítése ezt követően az állami Szerb Posta feladata volt. Ennek ellenére, a Szerb Köztársaság területén a szavazási levélcsoomagokat nem az állami postai szolgáltató, hanem a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) és a Concordia Minoritatis Hungaricae (CMH) szervezetek kézbesítették, akik több alkalommal befolyásolni törekedtek a szavazókat.<sup>132</sup> A VMSZ a Fidesz-KDNP szoros és a nyilvánosság előtt is hangsúlyosan képviselt szövetségi viszonyt ápol, a CMH pedig közvetlenül együttműködik a VMSZ-el és Magyarország kormányával,<sup>133</sup> ennek megfelelően az országgyűlési választások kimenetelében érdekelt szervezetnek tekinthetőek.

Ugyanezen szervezetek a szavazási levélcsoomagok begyűjtését és Magyarországra továbbítását is elvégezték, a választópolgárokat arra ösztönözték, hogy a levélcsoomagokat az ő irodáikban adják le, vagy adják át az ő aktivistáiknak a kitöltést követően. A kapcsolódó információkat a Szerb Posta nem közölte proaktívan, sőt, a sajtó érdeklődésére sem adta ki azokat, emiatt Szerbiában a

128 SZMSZ: Kiderült, hol vette át a CMH a szavazási levélcsoomagokat. *szmsz.press*, 2022. június 29. <https://szmsz.press/2022/06/29/kiderult-hol-vette-at-a-cmh-a-szavazasi-levelcsomagokat/>.

Boros Juli: Három hónappal a választások után elárulta a szerb posta, hogy ki gyűjtötte be a vajdasági levélszavazásokat. *444.hu*, 2022. június 30. <https://444.hu/2022/06/30/harom-honappal-a-valasztasok-utan-elarulta-a-szerb-posta-hogy-ki-gyujtotta-be-a-vajdasagi-levelszavazatosokat>.

129 Maszol: Az RMDSZ több mint 132 ezer levélszavazatot juttatott el a külképviseletekre. *maszol.ro*, 2022. április 3.

<https://maszol.ro/belfold/Az-RMDSZ-tobb-mint-132-ezer-levelszavazatot-juttatott-el-a-kulkepviseletekre>., ipos Zoltán: RMDSZ-től élelmiszerboltig: úgy gyűjtik a levélszavazatosokat, mintha az életük múlna rajta. *atlatszo.ro*, 2022. április 1. <https://atlatszo.ro/tamogatasok/magyarorszagival-valasztasok/levelszavazatok-erdely-eurotrans-demokracia-kozpontok/>.

130 Sipos Zoltán: „Vegyes, de általában rossz kép” – dán megfigyelők a levélszavazásról. *atlatszo.ro*, 2022. április 6.

<https://atlatszo.ro/tamogatasok/magyarorszagival-valasztasok/orszaggyulesi-valasztasok-levelszavazatok-megfigyelok/>.

131 “However, the NEO did not fully control the process of voting by post, as in Serbia and Romania, the delivery of ballot packages has not always been conducted in accordance with the law.” Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>., 10. o. letöltés dátuma: 2022. november 2.

132 [https://www.youtube.com/watch?v=TVpTz1\\_iOk&feature=emb\\_imp\\_woyt](https://www.youtube.com/watch?v=TVpTz1_iOk&feature=emb_imp_woyt). letöltés dátuma: 2022. november 2., SZMSZ: A postások helyett pártaktivisták kézbesítik a magyarországi szavazási levélcsoomagokat. *szmsz.press*, 2022. március 17. <https://szmsz.press/2022/03/17/a-postasok-helyett-partaktivistak-kezbessitik-a-magyarorszagival-szavazasi-levelcsomagokat/><https://szmsz.press/2022/03/17/a-valasztasi-iroda-nem-tudta-hogy-aktivistak-viszik-majd-ki-a-levelszavazasi-csoomagokat/>.

Boros Juli, Kaufmann Balázs: „Nálunk ez úgy működött, hogy hozták a szavazópapírt, és akkor aki hozta, az ki is töltötte nekünk”. *444.hu*, 2022. március 25. <https://444.hu/2022/03/25/nalunk-ez-ugy-mukodott-hogy-hoztak-a-szavazopapirt-es-akkor-aki-hozta-az-ki-is-toltotte-nekunk>.,

Szerbhórváth György: Két választás Kishegyesen – az idősek, az elhunytak és a külföldön élők levélszavazataival is csálnak a Vajdaságban. *atlatszo.hu*, 2022. március 29. [https://atlatszo.hu/kozugy/2022/03/29/ket-valasztas-kishegyesen-az-idosek-az-elhunytak-es-a-kulfoldon-elok-levelszavazataival-is-csálnak-a-vajdasagban/?fbclid=IwAR1Q9SIZblRpun4p44B0Pe753E\\_zac66rseDt1nJ1t5gMKU9PihDShxEaQ](https://atlatszo.hu/kozugy/2022/03/29/ket-valasztas-kishegyesen-az-idosek-az-elhunytak-es-a-kulfoldon-elok-levelszavazataival-is-csálnak-a-vajdasagban/?fbclid=IwAR1Q9SIZblRpun4p44B0Pe753E_zac66rseDt1nJ1t5gMKU9PihDShxEaQ)., SZMSZ: Kiderült, hol vette át a CMH a szavazási levélcsoomagokat.

*szmsz.press*, 2022. június 29. <https://szmsz.press/2022/06/29/kiderult-hol-vette-at-a-cmh-a-szavazasi-levelcsomagokat/>.

133 Tórnó Margaréta: Semjén: Az Orbán-Vučić-Pásztor csillagállást ki kell használni!. *szmsz.press*, 2022. március 4. <https://szmsz.press/2022/03/04/allandoan-kerjuk-az-uj-feladatokat/>.

közérdekű adatok biztosa bírságot szabott ki.<sup>134</sup>

A fentiekén túl olyan esetek is előfordultak, amikor az adott választópolgár helyett más töltötte ki a szavazólapot és így helyette adott le szavazatot, és kifejezetten az akarata, valós preferenciái ellenére szavazott.<sup>135</sup>

Az esetek nyomán született kifogásokat a választási szervek elutasították, arra hivatkozva, hogy a Ve. hatálya kizárólag Magyarországon belül áll fenn, külföldön történt cselekményeket így nem vizsgálhatnak. Ezt az EBESZ is kifogásolta, melynek jelentése megállapítja, hogy "Ennek (ti. a választási szervek döntésének – a szerk.) következtében a levélben történő szavazás folyamata nem rendelkezett a szükséges felügyeleti garanciákkal."<sup>136</sup> Erről bővebben a választási szervek szervei és szakmai működéséről továbbá a jogorvoslattal és a közbizalommal foglalkozó fejezetekben írunk. Az esetek után az NVI sajtóközleményt adott ki, melyben felhívták a szavazási levélcsomagok "kézbesítésében résztvevő valamennyi egyetemes postai szolgáltató, illetve a közreműködő partnereik figyelmét, hogy a szavazási levélcsomagok kézbesítése során munkatársaik tartózkodjanak a választópolgárok szabad joggyakorlásának befolyásolásától."<sup>137</sup>

## 2. Levélsvavazási visszaélés Erdélyben

A második nagy súlyú jogsértés Erdélyben történt, ahol is Jedd település mellett, egy út mentén lévő illegális személtlerakóban elhelyezett zsákokban szavazólapokat találtak, egy részüket félig elégetve.<sup>138</sup> Az esetről először egy romániai hírportál újságírója értesült, akit egy ismeretlen személy keresett meg egy román nyelvű üzenetben.<sup>139</sup>

Az eset politikai törésvonalak mentén osztotta meg a közvéleményt: míg a kormánypárti sajtótermékek azt hangsúlyozták, hogy a fellelt szavazólapokhoz nem tartozott azonosító nyilatkozat, és ezért érvénytelenek voltak,<sup>140</sup> addig ellenzéki politikusok és a független sajtó<sup>141</sup> elsősorban azt emelték ki, hogy a lefotózott szavazólapokról megállapítható volt, hogy azokon az ellenzéki pártok listájára leadott szavazat látható. A kormánypárt, illetve a kormánypárti sajtó megszólalásai azt sugallták, hogy az eseményt megrendezték, és nem történt valódi visszaélés,<sup>142</sup> utóbbiak pedig azt, hogy az illetéktelen kezekbe került szavazási levélcsomagokból kormánypárti szimpátiájú személyek vélhetően kiválogatták a később megsemmisített, az ellenzéki listára adott szavazatokat.

- 
- 134 Báthory Róbert: Kiderült: a magyar levélcsomagokat egyenesen oda vitte a Szerb Posta, ahol a Vajdasági Magyar Szövetség székhelye van. *szabadeuropa.hu*, 2022. augusztus 31. [https://www.szabadeuropa.hu/a/kiderult-a-szerb-posta-a-magyar-levelcsomagokat-egyenesen-oda-vitte-ahol-vajdasagi-magyar-szovetseg-szekhelye-is-van/32011294.html?fbclid=IwAR30w1bLWxNoMLciO006PyYoShbUnbLszKU00XB-Elk4rd\\_NZFJYLax-mX0](https://www.szabadeuropa.hu/a/kiderult-a-szerb-posta-a-magyar-levelcsomagokat-egyenesen-oda-vitte-ahol-vajdasagi-magyar-szovetseg-szekhelye-is-van/32011294.html?fbclid=IwAR30w1bLWxNoMLciO006PyYoShbUnbLszKU00XB-Elk4rd_NZFJYLax-mX0).
- 135 Sipos Zoltán: Választási visszaélések: kitöltött szavazólapok egy Jedd melletti szemétdombon. *atlatszo.ro*, 2022. március 31. <https://atlatszo.ro/tamogatasok/magyarorszagi-valasztasok/valasztasi-visszaelesek-erdely-2022/>.
- 136 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>, 18. o. letöltés dátuma: 2022. november 3.
- 137 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemeny-2022/8>. letöltés dátuma: 2022. november 2.
- 138 Vig Emese: Kidobott levélsvavazatokat találtak Marosvásárhely mellett. *transtelex.ro*, 2022. március 31. <https://transtelex.ro/kozelet/2022/03/31/kidobott-levelsvavazatok-erdely>.
- 139 Csiby Gyöngyvér: „Nem gondoltam volna, hogy így történik Magyarországon is a szavazás”. *szabadeuropa.hu*, 2022. március 31. <https://www.szabadeuropa.hu/a/nem-gondoltam-volna-hogy-igy-tortenik-magyarorszagon-is-a-szavazas/31779483.html>.
- 140 Origo: Kiderült: érvénytelenek voltak a szavazólapok, amelyeket Marosvásárhely mellett találtak. *origo.hu*, 2022. március 31. <https://www.origo.hu/itthon/20220331-ervenytelenek-voltak-a-szavazolapok-amelyeket-marosvasarhely-mellett-talaltak.html>, Bayer Zsolt: Égő voksok Erdélyben. *magyarnemzet.hu*, 2022. március 31. <https://magyarnemzet.hu/velemeney/2022/03/ego-voksok-erdelyben>.
- 141 Miklósi Gábor: Az ellenzék támogató, kitöltött szavazólapokat égettek Erdélyben. *444.hu*, 2022. március 31. <https://444.hu/2022/03/31/az-ellenzeket-tamogato-kitoltott-szavazolapokat-egettek-erdelyben>, rtl.hu: Ellenzékre leadott szavazólapokat égettek Erdélyben, de előkerültek a maradványok. *rtl.hu*, 2022. március 31. <https://rtl.hu/valasztas-2022/2022/03/31/ellenzeker-leadott-szavazolapokat-egettek-el-erdelyben-de-megtalaltak-a-maradvanyokat>.
- 142 Benke Ágnes: Fidesz: A baloldal 2006-ban tévészékházat gyűjtött fel, most szavazólapokat. *24.hu*, 2022. március 31. <https://24.hu/belfold/2022/03/31/fidesz-kidobott-szavazolapok-erdely-valasztas-2022/>.

Az eset nyomán mind a Nemzeti Választási Iroda, mind a TASZ feljelentést tett.<sup>143</sup> A közbizalmi válság tüneteként Márki-Zay Péter, a hatpárti ellenzék miniszterelnök-jelöltje azt követelte, hogy semmisítsék meg az összes levélszavazatot,<sup>144</sup> Ujhelyi István, az MSZP európai parlamenti képviselője nemzetközi fórumokhoz fordult,<sup>145</sup> a Mi Hazánk Mozgalom pedig közleményben tiltakozott.<sup>146</sup>

A román ügyészség 2022 júliusában közölte, hogy "munkahipotézisük" szerint az elkövető szándéka választási csalás látszatának keltése volt.<sup>147</sup> Az ügyben a jelen kézirat lezárásnak időpontjában még zajlik a nyomozás, vádemelés egyelőre nem történt.

A fenti eseménysor és az arra adott reakciók a nyomozás majdani eredményétől függetlenül bizonyítják, hogy a levélben szavazás alkalmatlan a biztonságos joggyakorlásra és emellett súlyos közbizalmi válságot okoz. A választási rendszer azon eleme, mely ennyire sérülékeny, és – a nyomozás eredményétől függően – ilyen könnyű lehetőséget ad annak diszkreditálására, vagy éppen a valódi visszaélésre, semmiképpen nem tekinthető a joggyakorlás megfelelő módjának.

A visszaélés nyomán született kifogások sorsa a vajdasági események után benyújtott kifogásokéval egyező.

### 3. A pótlevelescsomagokkal kapcsolatos anomáliák

Anomáliaként azonosítható a pótlevelescsomagokkal kapcsolatos eseménysor is, melyre már utaltunk a választási szervekről szóló fejezetben. Szintén a sajtó adott róla hírt, hogy az erdélyi külképviseleteken lehetőség van

pótlevelescsomag igénylésére,<sup>148</sup> abban az esetben, ha a választópolgár számára nem kézbesítették a levelescsomagot és erről a tényről nyilatkozatot tesz. Az igénylés lehetőségét a Nemzeti Választási Iroda előbb kizártnak minősítette,<sup>149</sup> később azonban arról tájékoztatta a sajtót, hogy egy márciusi döntésük nyomán lehetőség van az igénylésre, mivel azt a jogszabály nem zárja ki.<sup>150</sup> A TASZ közérdekű adatigénylésekkel fordult a Nemzeti Választási Irodához, melyben a hivatkozott márciusi döntés részleteiről érdeklődött, mivel a pótlevelescsomag igénylésének lehetőségéről szóló tájékoztatás ellentmondásos volt, és a választások hivatalos honlapján erről nem volt elérhető információ.

A Nemzeti Választási Iroda álláspontja szerint a megoldás azért alkalmazható, mert annak jogszabályi akadálya nincs. Ez az érvelés (misperint a tilalom hiánya egyben feljogosítást jelent) jellemzően a polgárok cselekvési szabadságának megítélésekor kap jelentőséget, közigazgatási jellegű cselekmények megtételekor nem, hiszen ez utóbbiak esetében garanciális jelentőséggel bír az explicit jogszabályi felhatalmazás megléte. Jelen esetben a megoldás azért volt mégis elfogadható, mert a Ve. vonatkozó szabályai révén (Ve. 289. § (3) bek. g) pontja) érvénytelen a szavazási irat, ha a választópolgár már leadott szavazatot, és így nem sérült a választások tisztaságának elve – az esetleges, visszaélésből származó többes szavazatot ugyanis kiszűrik.

Az NVI válasza szerint a pótlási lehetőségről 2022. március 25-én tájékoztatták e-mailben a csíkszeredai külképviseleti választási irodát, a Nemzeti Választási Bizottságot, a Külgazdasági és Külügyminisztériumot

143 hvg.hu: Ezt tudjuk eddig a kidobott levélszavazatokról: Márki-Zay az összeset megsemmisítené, a Fidesz az ellenzéket vádolja csalással, a TASZ feljelentést tett. *hvg.hu*, 2022. március 31. [https://hvg.hu/itthon/20220331\\_marosvasarhely\\_levelszavazatok\\_jedd\\_fidesz](https://hvg.hu/itthon/20220331_marosvasarhely_levelszavazatok_jedd_fidesz), <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemenye-2022/9>. letöltés dátuma: 2022. november 3.

144 hvg.hu: Márki-Zay: Semmisítsék meg az összes határon túli levélszavazatot. *hvg.hu*, 2022. március 31. [https://hvg.hu/itthon/20220331\\_MarkiZay\\_Semmisitsek\\_meg\\_az\\_osszes\\_hataron\\_tuli\\_levelszavazatot](https://hvg.hu/itthon/20220331_MarkiZay_Semmisitsek_meg_az_osszes_hataron_tuli_levelszavazatot).

145 Tóth Gergely: Az Európai Ügyészségnél is feljelentést tesz az ellenzék az elégetett erdélyi levélszavazatok miatt. *telex.hu*, 2022. április 1. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/01/elegett-levelszavazatok-erdely-ellenzek-ujhelyi-istvan-feljelentes-valasztasi-csalas>.

146 Sajó Dávid: A Mi Hazánk is tiltakozik az erdélyi levélszavazat-égetés miatt. *telex.hu*, 2022. március 31. <https://telex.hu/belfold/2022/03/31/a-mi-hazank-is-tiltakozik-az-erdelyi-levelszavazat-egetes-miatt>.

147 hvg.hu: A román ügyészség szerint valakik választási csalás látszatát akarták kelteni a megégetett szavazólapokkal. *hvg.hu*, 2022. július 5. [https://hvg.hu/itthon/20220705\\_roman\\_ugyeszseg\\_megegetett\\_szavazolapok](https://hvg.hu/itthon/20220705_roman_ugyeszseg_megegetett_szavazolapok).

148 Babos Krisztina, Tőkés Hunor: Az időben nem kézbesített levelescsomagok helyett újat adnak az erdélyi külképviseletek. Az NVI korábban azt közölte, erre nincs lehetőség. *transtelex.ro*, 2022. április 01. <https://transtelex.ro/kozelet/2022/04/01/erdely-levelszavazat-konzulatus-fokonzulatus-nvi-tasz-potlevelcsomag>.

149 Babos Krisztina, Tőkés Hunor: Az időben nem kézbesített levelescsomagok helyett újat adnak az erdélyi külképviseletek. Az NVI korábban azt közölte, erre nincs lehetőség. *transtelex.ro*, 2022. április 01. <https://transtelex.ro/kozelet/2022/04/01/erdely-levelszavazat-konzulatus-fokonzulatus-nvi-tasz-potlevelcsomag>.

150 Kádár Kata: Pontosított az NVI: mégiscsak adott a szavazási levelescsomag pótlásának lehetősége. *transtelex.hu*, 2022. április 2. <https://transtelex.ro/kozelet/2022/04/02/pontosított-az-nvi>.

és a többi külképviseleti választási irodát telefonon is. A pótlevelesomag igénylésének lehetőségét a külképviseleti választási irodák "helyben szokásos módon" kommunikálták a választópolgárok felé az NVI tájékoztatója szerint. Az NVI a TASZ a témában megtett második adatigénylése után jelezte, hogy az első válaszlevélben dátumelírás történt, és helyesen április 1-én tájékoztatta e-mailben a Nemzeti Választási Bizottságot a szavazási levélesomagok pótlásának lehetőségéről.

Az NVI azt is kifejtette, hogy "a személyes átvétel lehetőségét is biztosító választási irodákba kiszállítandó szavazási levélesomagok számát minden esetben felfelé kerékítették a személyes átvételt kérők számához képest, annak érdekében, hogy a megrongálódott és a választópolgárok által hiánytalanul visszaadott levélesomagok cseréje biztosítható legyen, illetve biztosan ne legyen szükség levélesomagok pótlólagos kiküldésére az egyes helyszínekre."

Megjegyzendő, hogy – a korábbi választásokhoz hasonlóan a jogsegélyszolgálatunkhoz beérkezett tapasztalatok alapján – több, Nyugat-Európában élő választópolgár nem jutott hozzá a szavazási levélesomaghoz.<sup>151</sup> Közülük voltak, akik a külképviseleten megpróbálták pótlevelesomagot igényelni a fenti hírt követően, azonban igényüket azzal utasították el, hogy a pótlevelesomag igénylésének lehetősége "csak a kárpát-medencei külképviseleteken áll fenn". Ez összhangban van az NVI által a TASZ közérdekű adatigénylésére adott válasszal, melyben kifejtették, hogy kizárólag azon külképviseleteken lehetséges a pótlevelesomag igénylése, melyeken a levélesomag személyes átvételére is lehetőség volt, tehát a 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet 1. melléklete szerinti külképviseleteken. Az NVI arra is utalt válaszában, hogy a pótlevelesomagok biztosításának lehetőségéről részben a TASZ azon közérdekű bejelentése nyomán döntöttek, melyet az Ukrajnából menekülők választójogának védelme érdekében tettünk meg.<sup>152</sup>

Ez földrajzi alapú hátrányos megkülönböztetést jelentett a választópolgárok két csoportja (a kárpát-medencei külképviseleteket elérő és el nem érő választópolgárok) között. A Ve. 2022 nyári módosítása, melynek szakmai tartalmát az NVI állította össze,<sup>153</sup> ez utóbbi problémát azzal kezeli, hogy a pótlevelesomagok valamennyi, szavazásra kijelölt külképviseleten elérhetőek lesznek a

jövőben, és egyúttal kodifikálja a pótlevelesomag igénylésének lehetőségét.

## Ajánlások

1. A jogalkotó szüntesse meg az álláspontunk szerint jogellenes megkülönböztetést a magyarországi lakcímmel rendelkező és a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok között a szavazat leadásának módja tekintetében.
2. A jogalkalmazó szervek gondoskodjanak olyan módszerek alkalmazásáról, melyek a szavazási levélesomagok címzethez való megérkezését nagyobb hatékonysággal és eséllyel biztosítják, esetlegesen a jelenlegihez képest alternatív kézbesítési módnak vagy módoknak minősülnek, tekintettel arra, hogy a szavazási levélesomagok nem minden esetben érkeznek meg a címzettekhez. A jogalkalmazó szervek jelezzék, amennyiben ehhez jogalkotásra van szükség.
3. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely a választópolgárok egyenlő részvételi esélyeit biztosító, ugyanakkor a levélszavazásnál a szavazat integritása szempontjából biztonságosabb, Magyarország területén kívülről történő részvételt biztosító szavazási módok egyikére cseréli a levélszavazást. A nagyszámú levélszavazással kapcsolatos visszaélésre tekintettel, amelyek elsősorban a választás tisztaságának megóvása, a választási eljárásban történő önkéntes részvétel, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvi követelményét sértik.
4. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, hogy a levélszavazás során kizárólag a hivatalos borítékot lehessen továbbra is használni, mivel a Ve. 2018. szeptember 1-jétől hatályos módosításának vonatkozó – könnyítő – rendelkezése alkalmas a választások tisztaságának aláásására.
5. A jogalkotó az esetleges visszaélések elkerülése érdekében zárja ki, hogy a szavazási levélesomagok kézbesítését a választópolgárok részére a szavazás eredményében közvetlenül vagy közvetetten érdekelt szereplők végezzék, vagy a kézbesítésben bármilyen módon közreműködjenek.

151 Tóth Gergely: Néhány külföldi szavazóhoz nem érkezett meg a levélszavazáshoz szükséges csomag, az ő voksuk el is úszott. *telex.hu*, 2022. április 1. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/01/kulfoldi-levelszavazas-posta-nem-kapta-meg>.

152 <https://tasz.hu/cikkek/vedje-meg-az-nvi-az-ukrajnabol-menekulo-magyar-allampolgarok-valasztojogat>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

153 <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemeny-2022/15>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

6. Az esetleges visszaélések elkerülése érdekében a jogalkotó tiltsa meg, hogy a kitöltött szavazólapot tartalmazó szavazási levélcsomagot az egyetemes postai szolgáltatótól eltérő bármely más személyek, szervezetek továbbíthassák.
7. Az NVI tegyen lépéseket annak érdekében, hogy további külképviseletek vagy azokon kívüli helyszínek legyenek kijelölhetőek a külképviseleti szavazásra elsősorban az alábbi országokban, tekintettel azok kiterjedésére az ott élő, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok számára: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Egyesült Királyság, Franciaország, Kanada, Németország.
8. A jogalkotó szüntesse meg a szavazóhelyiséghez szállítás általános, túlterjeszkedő tilalmát, ne korlátozza a választópolgárok részvételében az esélyegyenlőség érvényre juttatását szolgáló állampolgári önszerveződő kezdeményezéseket, melyek magán-személyek közötti segítségnyújtásban nyilvánulnak meg; mindezt úgy tegye, hogy a megalkotott szabályozás a helyzetüknél fogva kiszolgáltatott – erre tekintettel kihasználó – választópolgárokat akadályozza meg e tevékenységükben.

### III. NEMZETISÉGI LISTÁS SZAVAZÁS

Az országgyűlési képviselők általános választásain 2014 óta a magukat nemzetiséginek valló választópolgárok dönthetnek úgy, hogy listás szavazatukat valamely pártlista helyett a saját nemzetiségük országos listájára adják le. 2022-ben a nemzetiségi listák nyilvántartásba vételével kapcsolatos legnagyobb probléma abból fakadt, hogy belső politikai konfliktusokból adódóan roma nemzetiségi listát az arra jogosult országos nemzetiségi önkormányzat nem állított. Ez meghiúsította az egyik legnagyobb lélekszámú nemzetiséghez tartozók országgyűlési nemzetiségi képviselőtét, és általánosságban is az országgyűlési nemzetiségi képviselői rendszer súlyos anomáliáira világított rá. A roma nemzetiségi választópolgárként nyilvántartásba vett szavazók tájékozott, aktív választójog-gyakorlását nehezítette továbbá, hogy sokan a szavazás napján szembesültek vele: nem tudnak nemzetiségi listára szavazni, hanem csak valamely pártlistára szavazhatnak helyette. Ezen túl 2022-ben is több választópolgár számolt be olyan visszaélésekről, hogy őket az akaratuk ellenére, tudtuk nélkül nemzetiségi választópolgárként vették névjegyzékbe, így meghiúsították a választói akaratallal egyező, aktív választójog-gyakorlást. 2022-ben is aggályos volt az érvénytelen szavazatok magas számaránya a nemzetiségi listára leadott szavazatok között. Az összes nemzetiségi lista együttesen is csupán egy parlamenti mandátumot szerzett 2022-ben: a politikailag a kormánypárthoz kötődő német nemzetiségi listavezető mandátumát. Mindez a nemzetiségi listás szavazás diszfunkcionális működését jelzi. A választásokat követően hozott döntésében az Emberi Jogok Európai Bírósága jogsértőnek találta a magyar nemzetiségi választási rendszert.

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

A nemzetiségi listák nyilvántartásba vétele és a nemzetiségi szavazóként történő névjegyzékbe vétel szabályozása érdemében nem változott az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása óta. 2022-ben 12 országos nemzetiségi önkormányzat állított országos listát, ezek közül kizárólagosan a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata szerzett országgyűlési mandátumot; a többi lista éléről csak szószólók kerültek az Országgyűlésbe.<sup>154</sup> 2022. február 1-jei adatok szerint ugyanakkor még a 31 753 országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal nemzetiségi névjegyzékbe vett német nemzetiségi választópolgárnál is több, 32 957 választópolgár szerepelt roma nemzetiségűként országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal a nemzetiségi névjegyzékben.<sup>155</sup> Tekintettel arra, hogy az így névjegyzékbe vett választópolgárok kizárólag nemzetiségi listára szavazhatnak, vagyis pártlistára nem,<sup>156</sup> elvileg kizárólag az adott nemzetiségen belüli választási részvétel határozhatja meg, hogy a nemzetiségi lista mandátumot nyer-e vagy sem. A roma nemzetiségi lista azonban nem a roma nemzetiségűként névjegyzékbe vett választópolgárok alacsony részvétele miatt nem szerzett mandátumot, hanem egy rendkívüli fordulat miatt a választási eljárásban.

Az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) nem kérte jelölőszervezetként történő nyilvántartásba vételét és nemzetiségi listát sem állított az országgyűlési választáson. Ennek oka azonban nem jogszabályi vagy jogalkalmazási probléma volt, hanem az ORÖ belső konfliktusából kibontakozó jogvita és annak jogkövetkezményei. Az ORÖ az erre megszabott határidőig<sup>157</sup> nem tudott döntést hozni a listavezető személyéről, így végül nem tudott

154 A választási eredményeket lásd: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022>. letöltés dátuma: 2022. július 31. A német nemzetiségi választópolgárok ekként történő névjegyzékbe vételéért intenzív kampányt folytatott a nemzetiségi önkormányzat: "Mivel nyertük meg a német képviselői mandátumot? Egyértelműen azzal a három és fél héttel, amikor 2022. február 23-tól március 18-ig – a leiratkozások ellenére – több, mint plusz 2000 főt regisztráltunk a német névjegyzékbe az országgyűlési választásra kiterjedő hatállyal!" – mondta Ritter Imre, a német nemzetiségi kedvezményes mandátumot elnyerő képviselő., Vég Márton: Újabb szép 4 évben bízunk a fideszes kétharmaddal gyakorta együtt szavazó német nemzetiségi honatya, *444.hu*, 2022. április 19., <https://444.hu/2022/04/19/ujabb-szep-4-evben-bizik-a-fideszes-ketharmaddal-gyakorta-egyutt-szavazo-nemet-nemzetisegi-honatya>.

155 Kaufmann Balázs: Botrányos közgyűlés után nemzetiségi lista nélkül maradt az Országos Roma Önkormányzat. *444.hu*, 2022. február 1. <https://444.hu/2022/02/01/botranynos-kozgyules-utan-nemzetisegi-lista-nelkul-maradt-az-orzagos-roma-onkormanyzat>.

156 Vjt. 12. § (2) bekezdés.

157 Az 1/2022. (I. 11.) IM rendelet 24. §-a szerint az országos listát legkésőbb 2022. február 26-án 16.00 óráig kellett bejelenteni a Nemzeti Választási Bizottságnál.

roma nemzetiségi listát állítani.<sup>158</sup> Ennek eredményeképp a választáson nem indulhatott roma nemzetiségi lista.

Az eset jól érzékelteti a hatályos nemzetiségi listaállítási szabályozás aggályait. Nemzetiségenként egyetlen lista állítható, amelyet az adott nemzetiség egyetlen országos önkormányzata állíthat.<sup>159</sup> Ez a monopolisztikus nemzetiségi képviselői koncepció nem csupán azért kifogásolható, mert a nemzetiségek valóságtól idegen, esszencialista, antipluralista felfogásán alapszik, s ezért a nemzetiségi választópolgárok egy részének politikai véleményét nagy eséllyel képviselő nélkül hagyja. A nemzetiségeken belüli pluralizmus elutasítása a választási rendszeren belül gyakorlati problémát is jelent, hiszen egy nemzetiségen belüli politikai feszültségek akár az adott nemzetiség képviselőjének teljes megghiúsulásához is vezethetnek, ahogy az 2022-ben történt a roma nemzetiségi lista esetében.

A névjegyzékbe vétel terén – a TASZ korábbi ajánlásaival összhangban – történt előrelépés az országgyűlési képviselők legutóbbi általános választása óta. A nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vétel kérelmezésére szolgáló formanyomtatványon már szerepel egy egyértelműsítő megjegyzés: az “ebben az esetben pártlista helyett nemzetiségének listájára szavazhat” szöveg szerepel az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal történő névjegyzékbe vétel kérelmezését lehetővé tevő jelölőnégyzet mellett.<sup>160</sup> Ez a magyarázat mindenképp alkalmas lehet arra, hogy kérdéseket vessen fel a választópolgárban választójoga gyakorolhatóságával kapcsolatban, azonban még mindig nehezen érthető a választási rendszerben tájékozatlan laikusok számára.

Az NVI online tájékoztatót is kínál a kérelemnyomtatvány kitöltéséhez,<sup>161</sup> ami szintén előrelépés, de a tájékoztató tartalma szintén nem alkalmas arra, hogy a választási rendszerben tájékozatlan választópolgár számára egyértelmű felvilágosítást nyújtson.

Az alábbi táblázat átfogó képet ad a nemzetiséghez tartozók létszámáról, valamint ezzel összehasonlítva a 2022-es általános országgyűlési képviselő-választás idején az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal nemzetiségi névjegyzékben szereplők számáról, illetve a ténylegesen az adott nemzetiségre szavazók számáról. A táblázatból kitűnik, hogy a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzésére a legtöbb nemzetiségnek matematikailag esélye sem volt. Mi több, a legtöbb nemzetiség esetében a nemzetiséghez tartozó választójogosult személyek teljeskörű regisztrálása esetén sem mutatkozna erre esély. A roma nemzetiség esetében azonban ez épphogy nincs így, ezért a roma nemzetiségi listaállítás megghiúsulása a nemzetiségi választási rendszeren belül jól értelmezhető veszteség.

Nemzetiség neve	Nemzetiséghez tartozók létszáma <sup>162</sup>	Nemzetiségi választópolgárok száma <sup>163</sup>	Nemzetiségi szavazatok száma 2022. ápr. 3-án <sup>164</sup>
Bolgár	1.719	218	157
Görög	1.888	355	232
Horvát	11.046	2.268	1.760
Lengyel	2.526	369	281
Német	64.213	31.856	24.630
Örmény	1.723	278	163

158 Az ORÖ 105/2021. (XI.09.) sz. közgyűlési határozatában kijelölte a listavezető személyét. Azonban a Lungo Drom szervezet eredményesen megtámadta a közgyűlési határozatot. Ugyan a Fővárosi Törvényszék 104.Kpk.750.204/2021/5. sz. végzésében a felülvizsgált közgyűlési határozatot helyben hagyta, ám a Törvényszék végzését az Alkotmánybíróság 3002/2022. (I. 13.) AB határozatában a közgyűlési határozattal együtt megsemmisítette. Az ORÖ ezt követően, 2022. február 1-jén tartott közgyűlés a listaállítás tekintetében eredménytelenül zárult, nem sikerült többségi támogatást élvező listavezetőt találni.

159 Vjt. 9. § (1) bekezdés.

160 2. melléklet a 17/2013 (VII. 17.) KIM rendelethez.

161 <https://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzekbe-vetel-iranti-kerelem-benyujtasanak-szabalyai>. letöltés dátuma: 2022. augusztus 5.

162 Az adott nemzetiséghez tartozók lélekszámára vonatkozó népszámlálási adatok ugyanakkor fenntartásokkal kezelendők, hiszen a legutóbbi, 2011-es országos népszámlálásból, tehát több, mint egy évtizeddel ezelőttről származnak. Az adat továbbá a potenciális nemzetiségi választópolgárok számánál nagyobb számot mutat, hiszen magában foglalja a nemzetiségekhez tartozó kiskorú személyeket is. [https://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_nemzetiseg](https://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg). letöltés dátuma: 2022. szeptember 8.

163 Az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásának idején: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/valasztopolgarok-szama>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 8. Vö. a naprakész adatokkal: <https://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 8.

164 <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 8.



Roma	156.094	32.957 <sup>165</sup>	0
Román	12.231	966	526
Ruszin	1.631	1.044	645
Szerb	3.871	641	418
Szlovák	13.037	1.563	1.208
Szlovén	1.109	280	219
Ukrán	2.028	732	396

3. sz. táblázat - A nemzetiséghez tartozók, nemzetiségi választópolgárok, és a nemzetiségi listára leadott szavazatok száma

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

Az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal roma nemzetiségként nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgárok listás szavazatukat pártlistákra adhatták le, ahogy a nem nemzetiségi választópolgárként szavazók. Egyfelől örvendetes, hogy a roma nemzetiségi lista kiesése következtében az érintett választópolgárok nem veszítették el listás szavazatukat, hanem csak másként gyakorolták választójogukat. Másfelől azonban a roma nemzetiségi lista kiesése minden bizonnyal számos érintett választópolgárt meglepetésként ért. Azok a választópolgárok, akik a szavazófülkében szembesültek először azzal, hogy pártlisták között kell választaniuk az egyetlen roma nemzetiségi listára szavazás helyett, csak korlátozott mértékben tudhattak tájékozott döntést hozni. De a felelős, tájékozott választójog-gyakorlást a listaállítás elmaradása azok számára is megnehezítette, akik ugyan nem a szavazás napján, de a választás napja előtt csupán néhány nappal szembesültek vele, hogy nemzetiségi listára nem szavazhatnak, így rövid idő alatt pártpreferenciát kell kialakítaniuk. Mindezt tovább nehezítette, hogy a roma nemzetiségi választópolgárként regisztráltak nem kaptak hivatalos tájékoztatást – például postai úton – arról, hogy pártlistára tudnak csak szavazni. Ehelyett erről kizárólag a sajtóból vagy a nyilvánosság más tereiből értesülhettek.

A TASZ választási forródrótjára 2022-ben is érkezett hívás olyan választópolgártól, akinek állítása szerint országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe vételéről nem volt tudomása, s az akaratával ellentétes volt. Azok a választópolgárok, akik így járnak, továbbra sem tudnak a szavazás napján pártlistára szavazni nemzetiségi lista helyett. Ez a szabályozás súlyos, a kezdetektől – a választási eljárási törvény 2013-as megalkotásától – fogva folyamatosan fennálló problémája.<sup>166</sup>

A nemzetiségi választópolgárként szavazás során egyes, jogsegélyszolgáltatunkhoz forduló választópolgárokban felmerült, hogy a nemzetiségi listás választások vonatkozásában a választások tisztasága nem kellőképpen biztosított. Az aggály lényege, hogy a nemzetiségi nyelven nem értő szavazatszámoló bizottsági tagok nem tudják érdemben ellenőrizni, hogy a nemzetiségi nyelven beszélő választópolgárok milyen tartalmú segítséget kapnak segítőtől, ideértve esetlegesen a szavazatszámoló bizottság nemzetiségi nyelven beszélő tagjait. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes egy esetben arról tájékoztatta az aggályt felvető választópolgárt, hogy azzal kapcsolatban további információt gyűjt egy érdemi állásfoglalás megalkotásában. A jogirodalom további anomáliákat is azonosít a nemzetiségi szavazás titkossága terén: míg a boríték a nem nemzetiségi választópolgárok esetében a szavazás titkosságának garanciájaként szolgál, addig a nemzetiségi választópolgárok esetében épphogy aláássa azt. Egy-egy szavazó körben ugyanis sokszor csak néhány nemzetiségi választópolgár szavaz. Ha ők a borítékba teszik szavazólapjaikat, akkor azzal egyben azt is felfedik az urnát kibontó és a szavazólapokat számlálásra előkészítő szavazatszámoló bizottság előtt, hogy mely egyéni jelöltre szavaztak.<sup>167</sup>

### c) A szavazás eredménye

A nemzetiségi listák közül kizárólag a német nemzetiségi lista szerzett kedvezményes mandátumot. Így a német nemzetiségi listavezető szavazati joggal rendelkező parlamenti képviselő, aki korábban Fidesz-párttag is volt,

165 Ez az adat a 2022. február 1-jei időállapotot tükrözi, mivel a szavazás napján 0 (nulla) nemzetiségi listára szavazni jogosult roma nemzetiségű választópolgárt jelez az NVI saját összesítése. Ld. Kaufmann Balázs: Botrányos közgyűlés után nemzetiségi lista nélkül maradt az Országos Roma Önkormányzat. *444.hu*, 2022. február 1. <https://444.hu/2022/02/01/botran-yos-kozgyules-utan-nemzetise-gi-lista-nelkul-maradt-az-or-szag-os-roma-onkormanyzat>. Vö. <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/valasztopolgarok-szama>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 8.

166 Ld. pl. Kiss Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle* 2022/2: 60-74. 63. o.

167 Kiss Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle* 2022/2: 60-74. 67-68. o.

vagyis a parlamenti többséget szerzett politikai párt tagja.<sup>168</sup> A többi nemzetiségi lista – a korábbi két általános választáshoz hasonlóan – nem szerzett kedvezményes mandátumot, és erre a nemzetiségek demográfiai sajátosságainál fogva érdemben esélyük sem volt. Az ő listavezetőik kizárólag tanácskozási jogosultságokkal rendelkező szószóli státuszban tevékenykedhetnek az Országgyűlésben a következő ciklusban.<sup>169</sup> A roma nemzetiségi lista azonban még szószóli sem juttatott 2022-ben az Országgyűlésbe. Vagyis a parlamenti munkában a roma nemzetiség nem pusztán teljes jogú képviselő nélkül maradt, hanem bármilyen nemzetiség-specifikus képviselő nélkül. Ezzel Magyarország legnagyobb lélekszámú nemzetisége kizárólag a pártok által indított és a független parlamenti képviselőkre hagyatkozhat a nemzetiséghez tartozók érdekeinek, nézeteinek országgyűlési képviselőjében.<sup>170</sup>

Továbbra is problémát jelent az érvénytelen szavazatok igen magas száma a nemzetiségi választásokon. A TASZ már a 2019-es nemzetiségi önkormányzati választásoknál észlelte, hogy más választásokkal összehasonlítva kiugróan magas az érvénytelen szavazatok számaránya.<sup>171</sup> Ez a probléma 2022-ben is észlelhető volt: az érvénytelen szavazatok aránya nemzetiségtől függően 3,6% és 17,1% (!) között mozgott.<sup>172</sup> Nem zárható ki, hogy egyes esetekben visszaélések áldozatai szavaztak érvénytelenül: olyan választópolgárok, akik a szavazás napján szembeültek vele, hogy tudtuk nélkül és akaratuk ellenére a nevükben az országgyűlési választásra is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételi kérelmet nyújtottak be. Ugyanakkor valószínűtlen, hogy ez a visszaéléstípus teljes magyarázatként szolgálna. Éppígy a nyelvismeret hiánya sem lehet meggyőző magyarázat, hiszen a szavazás mikéntje megegyezik a

magyar nyelvű szavazólapokon történő szavazással, sőt, annál egyszerűbb is, tekintve, hogy mindössze egyetlen listát jelölő rubrika szerepel a szavazólapon. Továbbra is elképzelhető azonban, hogy a nemzetiségi listára szavazni kívánó választópolgárok egy jelentősebb része csak a szavazás napján szerzett tudomást róla: a nemzetiségi listára az országgyűlési választáson nem a pártlisták mellett, hanem azok helyett lehet csak szavazni; vagy esetleg arról, hogy a nemzetiségi listák között nincs választási lehetőség, hanem csak nemzetiségük egyetlen listájára szavazhatnak. Nem zárható ki, hogy ezek az új ismeretek a szavazás napján már érvénytelen szavazat tudatos leadására motiváltak egyes nemzetiségi választópolgárokat.

#### d) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó döntése

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a választást követő döntésében megállapította,<sup>173</sup> hogy a magyar nemzetiségi választási rendszer az országgyűlési választások vonatkozásában sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének szabad választásokra vonatkozó pontját az EJEE megkülönböztetés tilalmát elérő pontjával összefüggésben. A jogsértő jelleget elsősorban az adja, hogy a tizenhárom magyarországi nemzetiségből mindössze kettőnek van egyáltalán matematikai esélye arra, hogy képviselőt küldjön az Országgyűlésbe. Emellett sérül a szavazás titkosságának elve, mivel a nemzetiségiként regisztrált választópolgár pártlistára nem szavazhat, azonban csak egy nemzetiségi listát választhat, így tudható, hogy mely listára adja le szavazatát.

168 Weiler Vilmos: Fideszességgel vádolják, de ő állítja: csak a nemzetiségek érdekeit képviseli. *telex.hu*, 2022. április 19. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/19/ritter-imre-ketharmad-fidesz-nemzetisegi-lista>.

169 Vjt. 18. § (1) bekezdés.

170 Számos roma párt kérte jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételét – így pl. az Egyenlőség Roma párt (ld. 10/2022. NVB határozat), a Mindent a Cigányokért Fórum Párt (ld. 61/2022. NVB határozat), vagy az Opre Roma – Cigány Demokrata Néppárt (ld. 65/2022. NVB határozat). Ezek egyike sem tudott azonban országos pártlistát állítani.

171 2019-ben az országos nemzetiségi listákra leadott szavazatok átlagosan 7,6%-a volt érvénytelen, de ezen belül a német ill. roma nemzetiségi listára leadott szavazatok között 17,16%-ot ill. 11,61%-ot tett ki. Ld. Dojcsák Dalma, Döbrentey Dániel, Kaputa Júlia, Kunos Zsuzsanna, Szabó Attila: „Egyenlők és egyenlőbbek?” *A TASZ Választási Jogi Programjának jelentése a 2019. évi európai parlamenti és önkormányzati választásokról*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 20. o. Az érvénytelen szavazatok igen magas számára hívja fel a figyelmet továbbá Kiss Balázs: *A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. Közjogi Szemle 2022/2: 60-74. 71-72. o.*

172 Kiss Balázs: *A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. Közjogi Szemle 2022/2: 60-74. 71. o.*

173 Bakirdizi és E. C. v. Magyarország, ügyszámok: 49636/14 és 65678/14: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22full-text%22:%7B%22Bakirdizi%22,%22documentcollectionid%22:%7B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%7B%22001-220672%22%7D%7D>

## Ajánlások

1. A jogalkotó módosítsa úgy a nemzetiségi választási rendszerre vonatkozó szabályozást az országgyűlési választások vonatkozásában, hogy az így megalkotott szabályozás minden elemében összhangban legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményével.
2. A jogalkotó írja elő, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek tegyék közzé esetleges párttagságukat érintő információkat akár a párttagság megszűnését követő meghatározott idő vonatkozásában is annak érdekében, hogy a választópolgárok tájékozott döntést hozhassanak, ismerve a jelöltek egyéb affiliációit.
3. A jogalkotó módosítsa a nemzetiségi választói névjegyzékbe vétellel kapcsolatos űrlap adattartalmát: a kéreleműrlapon szerepeljen egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban részletes, példákkal illusztrált tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vétel hatására a választópolgár pártlistára egyáltalán nem szavazhat az országgyűlési választásokon, elkerülendő, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.
4. A jogalkotó írja elő az NVI számára, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárokat a lehető leghamarabb és közérthető formában értesítse postai úton, amennyiben az adott országgyűlési választáson nem lesz lehetőségük a nemzetiségük listájára szavazni, hanem ehelyett pártlistára szavazhatnak. Így elkerülhető, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.
5. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgárok még a szavazás napján is az adott választásra kiterjedő hatállyal törölthessék magukat a nemzetiségi névjegyzékből és szavazhassanak nemzetiségi lista helyett pártlistára, tekintettel a nemzetiségi választópolgárkénti regisztrációval kapcsolatos visszaélésekre.
6. Az NVI módosítsa a nemzetiség névjegyzékbeviteléről szóló online tájékoztatóját: szerepeljen benne egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban részletes, példákkal illusztrált tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbevitel hatására a választópolgár pártlistára egyáltalán nem szavazhat az országgyűlési választásokon, elkerülendő, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.

## IV. HÁTRÁNYOS HELYZETŰ VÁLASZTÓPOLGÁROK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN

A választójog-gyakorlás szempontjából hátrányos helyzetű csoportok közül sajnálatos módon számos csoport tagjainak helyzete nem javult. Magyarország továbbra is nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásait megszegve teszi lehetővé, hogy a gondnokság alá került felnőtt személyeket egy bírói döntés megfosssa választójoguktól. Az elvben fogyatékkal élők számára készített, a választási eljárásban eligazító, könnyített formában megírt tájékoztatókhoz a gyakorlatban nehézkes a hozzáférés, és tartalmuk túl szűk körre korlátozódik – a tájékoztatók nyelvezete pedig épp a fogyatékkal élők igényeinek figyelembevételével lenne továbbfejlesztendő. A különféle okokból mozgórnát igénylő választópolgárok 2022-ben is rendkívül sérülékeny helyzetben voltak: sem az eljárási szabályozás, sem a szavazatszámoló bizottságok rendelkezésére álló humán- és egyéb erőforrások nem biztosították, hogy a mozgórna az ezt igénylők mindegyikéhez időben eljusson. A nem megfelelő szabályozás és erőforrások következtében 2022-ben is számos választópolgár választójog-gyakorlása hiúsult meg.

### a) Kik a hátrányos helyzetű választópolgárok?

Számos, a választójog gyakorlása szempontjából hátrányos helyzetű csoport létezik Magyarországon. E csoportok némelyike – nevezetesen, a gondnokság alatt álló személyek egy része – jogellenesen ki van zárva a választójog gyakorlásából, míg mások számára az jogilag nem kizárt, ám csupán észszerűtlen terhek mellett lehetséges. A TASZ a korábbiakban is különös figyelmet fordított a fogyatékkal élő választópolgárok – köztük a gondnokság alatt állók, a vak és gyengénlátó választópolgárok, a mozgásszervi fogyatékkal élő választópolgárok

–, valamint a hajléktalan választópolgárok joggyakorlása előtt álló akadályokra.<sup>174</sup> A 2022-es választások során elsősorban a fogyatékoság, betegség vagy más ok miatt a szavazóhelyiségben történő szavazás helyett mozgórnát kérelmező választópolgárok joggyakorlását érintő események tekinthetők a korábbi hazai általános választásokhoz képest eltérőnek, illetve részben újfajta problémát tárnak fel.

### b) Gondnokoltak választójoga

A változatlan jogi helyzet ellenére kiemeljük, hogy Magyarország továbbra is nemzetközi jogi kötelezettségvállalásaival ellentétesen, jogellenesen fosztja meg választójogát a gondnokság alatt álló személyek egy részét. A választójog belátási képesség csökkenése, hiánya miatti korlátozása a gondnokság alá helyezés esetén sem automatikus 2012 óta,<sup>175</sup> hanem a belátási képesség egyedi és részint választójog-gyakorlásra nézve specifikus vizsgálatán alapul.<sup>176</sup> Azóta azonban az ENSZ CRPD Bizottsága megállapította, hogy a választójog bármiféle, fogyatékoságon alapuló korlátozása összeegyeztethetetlen az ENSZ Fogyatékkal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezményének 29. cikk bekezdésével.<sup>177</sup> Magyarország ezen Egyezmény részes államaként tehát jogellenesen korlátozza bármely gondnokság alatt álló személy választójogának gyakorlását. E tekintetben hangsúlyozandó, hogy noha a gondnokoltak választójogának korlátozása formálisan cselekvőképesség-korlátozásként valósul meg, az valójában teljeskörű jogfosztást jelent, hiszen a gondnokolt személy helyett az ő választójogát más – jogszerűen, jogpolitikailag is támogatható okokból – nem gyakorolhatja.

174 Ld. dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: *„Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?” Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről.* Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. IV. fejezet, 38-46.

175 Alaptörvény, XXIII. cikk (6) bekezdés.

176 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 2:19. §., 2:21. §., Vjt. 2. § (2) bekezdés, Ve. 96. § (1) bekezdés b) pont, 98. § (1) bekezdés a) pont.

177 Erről lásd bővebben: Verdes Tamás: A láthatatlan cenzus. *Fundamentum XIV* (3) 2010: 97-106; Fiala János: A fogyatékos-sággal élő személyek választójogainak kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum XIV* (3) 2010: 97-106; Fiala-Butora János, Michael Ashley Stein és Janet E. Lord: The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities. *Harvard International Law Journal* 55 2014: 71-104; Mráz Attila: Disenfranchisement and the Capacity/Equality Puzzle: Why Disenfranchise Children but Not Adults Living with Cognitive Disabilities. *Moral Philosophy and Politics* 7 (2) 2020: 255-279, <https://doi.org/10.1515/mopp-2019-0054>.

### c) Könnyített formában megírt tájékoztató

A könnyített formában megírt tájékoztató továbbra is fogyatékosra hivatkozva igényelhető, és csak azok a választópolgárok kapják meg, akik azt kifejezetten igénylik.<sup>178</sup> A tájékoztató tartalma, nyelvezte a hazai állami szervek kommunikációjával összehasonlítva jól érthető, kevésbé jogias, részint a TASZ és az NVI korábbi, e téren megvalósult együttműködésének eredményeképp. Ugyanakkor az igénylés stigmatizáló következményekkel jár, mivel azt vélelmezi, hogy a választópolgár az általános tájékoztató tartalmát nem tudja értelmezni, és azt valószínűsíti, hogy sem a választópolgárok szélesebb köréhez nem jut el jól érthető tájékoztató a választási rendszer és eljárás leglényegesebb elemeiről, sem pedig azokhoz, akiknek a legnagyobb szüksége lenne erre a felelős, tájékozott választójog-gyakorláshoz. Fontos lenne továbbá, hogy a könnyített formában megírt tájékoztató a "könnyen érthetőség" nemzetközi mércéjének is megfeleljen, miközben a további, választási szervek által a választópolgárokhoz címzett tájékoztatónak is közérthetőnek kell lennie. Csak így lehet ugyanis észszerű, hogy a könnyített formában megírt tájékoztatóhoz való hozzáférés nem általános és automatikus.

### d) Mozgóurnával kapcsolatos anomáliák

A mozgásszervi fogyatékkal élő vagy betegség, esetleg fogvatartás, vagy járványügyi elkülönítés, megfigyelés okán a szavazóhelyiségben személyesen szavazni nem vagy csak észszerűtlen erőfeszítések árán képes választópolgárok számára a hatályos választási eljárási szabályozás a mozgóurnával történő szavazás útján biztosítaná a választójog gyakorlásának érdemi és más választópolgárokkal egyenlő esélyét.<sup>179</sup> Azonban a mozgóurnák kiszállítása, a mozgóurnás szavazás lebonyolítása terén az országgyűlési képviselők 2022. évi általános választásán is anomáliák sorával szembesültek a választópolgárok, ahogy azt a jelentés választási szervekkel és a szavazással foglalkozó fejezete is kifejti.

A szavazás napján a TASZ választási forródrótján sok választópolgár jelezte a késő délutáni, koraesti órákban, a szavazás befejezése, 19 óra közeledtével, hogy a korábban kérelmezett mozgóurna nem érkezett meg hozzá.<sup>180</sup>

E választópolgárok jelentős része saját beszámolója szerint korábban megkapta a helyi választási iroda határozatát arról, hogy a mozgóurnával szavazók névjegyzékébe felvették. A TASZ választási forródrótját ez ügyben felkereső választópolgárok egy másik része pedig – a Ve. 103. § (2) bekezdés b) pontjával összhangban a szavazás napján délig a szavazatszámoló bizottságnál kérelmezte a mozgóurnával szavazók névjegyzékébe történő felvételét.

A probléma nem új: a TASZ 2014 óta ismételtelen beszámolt a mozgóurnával szavazni kívánó, jelentős számú választópolgár választójog-gyakorlásának ellehetetlenüléséről. A jogrendszer semmilyen érdemi reparációt nem kínál és nem is kínálhat a választójog gyakorlásának megfiúsítására. A TASZ kifogásmintát készített az érintett választópolgárok számára, hogy legalább erkölcsi reparációban részesülhessenek. Több választópolgár jogorvoslati kérelemmel fordult az illetékes választási bizottságokhoz azt követően, hogy önhibájukon kívül nem tudtak élni választójogukkal, azonban nincs tudomásunk olyan döntésről, amely a választási szervek felelősségét e körben megállapította volna. Ugyanakkor a mozgóurnákat kiszállítását elmulasztó szavazatszámoló bizottságok elmarasztalása a választási eljárásban még erkölcsi reparációnak is elégtelen lenne. A szavazatszámoló bizottságokat ugyan ezen a téren objektív felelősség terheli, ám valójában az esetek túlnyomó többségében feltételezésünk szerint önhibájukon kívül mulasztanak, mivel a rendelkezésre álló emberi és egyéb erőforrások alkalmatlanok a mozgóurnát kérelmezők viszonylag nagy száma mellett arra, hogy a szavazatszámoló bizottság jogszabályi kötelezettségeit teljesítse. Valódi megoldást tehát csak az jelenthet, ha a jogalkotó érdemben változtat a választási eljárás szabályozásán és megfelelően növeli a választások lebonyolítására rendelkezésre bocsátott erőforrásokat ahhoz, hogy a mozgóurnák kiszállítása minden, a mozgóurnával szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára valóban biztosított legyen – a mostani tapasztalatok arra utalnak, hogy a jogalkotó korábbi lépései ezen a téren változatlanul nem megfelelőek.

A mozgóurnás szavazás anomáliáira hívták fel választópolgárok a TASZ jogsegélyszolgálatának figyelmét egyes bentlakásos intézmények – különösen idősothtonok – vonatkozásában is. Egyrészt érkezett beszámoló

178 Ve. 88. § b) pont, 117. § (2) bekezdés.

179 Ve. 103. §. Az NVI tájékoztatása szerint – kiterjesztő jogértelmezéssel – egészségügyi állapotnak tekintendő a járványügyi elkülönítés vagy megfigyelés is. Ld. <https://ataszjelenti.444.hu/2022/03/24/szavazas-korhazban-karantenban-min-den-amit-a-mozgourna-igenylesrol-tudni-kell>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

180 A Ve. 184. § (6) bekezdése értelmében a mozgóurnás szavazást úgy kell megszervezni, hogy a szavazatszámoló bizottság tagjai 19 óráig visszaérjenek a szavazóhelyiségbe a mozgóurnával.

olyan esetről is, amikor az intézményvezető a bentlakók szabályszerűen kitöltött, mozgóurna igénylése iránti kérelmeit nem továbbította az illetékes választási szerveknek, ezzel megnehezítve vagy lehetetlenné téve a lakók választójog-gyakorlását az ő tudomásuk nélkül és akaratukkal ellentétesen. Másrészt olyan esetekről is beszámoltak a TASZ jogsegélyszolgálatához fordulóknak, amikor a bentlakásos intézmény lakói mozgóurnával szavaztak, ám a szavazás titkosságának feltételei nem voltak biztosítottak a számukra, sőt az ápolók vagy az intézmény más dolgozói túlzottan bevonódtak a folyamatba, kérés nélkül nyújtottak – legjobb esetben is vitathatóan jogszerű – segítséget a szavazás során.<sup>181</sup> Harmadrészt előfordult, hogy a mozgóurna kiszállítására egy bentlakásos intézményben nem került sor, így egyszerre jelentős számú választópolgár választójog-gyakorlás vált lehetetlenné.

## Ajánlások

1. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy minden választópolgár kapjon könnyített formában megírt tájékoztatót igénylés nélkül is, annak érdekében hogy a külön igénylés szükségessége okozta nehézségek ne fosztahassanak meg egyetlen választópolgárt sem a számára értelmezhető tájékoztatástól.
2. A választási szerveknek a könnyített formában megírt tájékoztatót a könnyen érthetőség feltételeit teljesítve kell elkészíteniük, míg a további tájékoztatókat a közérthetőség követelményét teljesítve kell elkészíteni, azért, hogy a legszélesebb választópolgári csoportok kapjanak számukra értelmezhető tájékoztatást.
3. A jogalkotónak – Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait tiszteletben tartva – meg kell szüntetnie a gondnokoltak bíróság általi választójog-korlátozásának lehetőségét, és meg kell teremtenie annak kereteit, hogy a választójog gyakorlásából

már kizárt gondnokoltak esetében haladéktalanul felülvizsgálhatóak legyenek ezek a döntések.

4. A jogalkotónak lehetővé kell tennie a választókerületen belül található települések közigazgatási határain belül található bármely címre a mozgóurna kiszállítását, azokban az esetekben, amelyekben előre nem látható okból kerül sor a szavazóköron kívüli helyszínre történő mozgóurna-igénylésre, biztosítandó, hogy valamennyi igénylő élhessen aktív választójogával.
5. Az NVI-nek tájékoztatót kell készítenie a bentlakásos intézményeknek arról, hogy az ott tartózkodó személyek választójog-gyakorlását hogyan jogszerű segíteniük, és melyek azok a jogszerűtlen magatartások, amelyektől tartózkodniuk kell, a választás tisztasága érdekében.
6. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy a bentlakásos intézményekben ne csak két szavazatszámlláló-bizottsági tag szállítsa ki a mozgóurnát, hanem a helyi választási iroda helyi viszonyokat megfelelően ismerő elnökének döntése nyomán megnövelt létszámú szavazatszámlláló-bizottsági tag vegyen részt a feladatban, biztosítandó a szavazás gördülékenységét és tisztaságát.
7. Az NVI-nek tájékoztatást kell nyújtani minden olyan intézmény számára, ahol fennáll a veszély, hogy az ott tartózkodók nem képesek önállóan élni az aktív választójogukkal. Az egyedi esetekre az NVI-nek és az adott intézménynek előre fel kell készülnie, biztosítandó a választás tisztaságát.
8. A választási szerveknek – választási irodáknak és szavazatszámlláló bizottságoknak – hatékonyan kell felkészülniük az igénylési határidő környékén akár ugrásszerűen megnövekvő mozgóurnaigények időszzerű kiszolgálására is, annak érdekében, hogy a választási szervek kapacitáshiánya miatt senki ne essen el aktív választójogától.

<sup>181</sup> A fogyatékkal élő választópolgároknak történő segítségnyújtás jogi és szakmai etikai szempontból igazolt és igazolhatatlan formáiról ld. Mráz Attila: A Hard Case for the Ethics of Supported Voting: Cognitive and Communicative Disabilities, and Incommunicability. *Contemporary Political Theory* 2022, megjelenés alatt.

## V. ADATVÉDELEM

A 2022-es általános választás és népszavazás során mind az ajánlásgyűjtés, mind a kampány során súlyos adatvédelmi visszaélések történtek. Bár az NVI jelentős lépést tett az ajánlásokkal történő visszaélések visszaszorítása érdekében, 2022-ben is számos ilyen típusú visszaélés miatt keresték jogsegélyszolgálatunkat. Álláspontunk szerint mindaddig, ameddig a többes ajánlás lehetősége fennáll, az ilyen visszaéléseket nem lehet megfelelően kontrollálni.

A 2022-es országgyűlési választások során a Covid-19 elleni védőoltás-regisztráció idején begyűjtött e-mail címekre a kormány sorozatosan küldte propagandáját, amely adatvédelmi problémákat is felvet. A választási jogorvoslatok ezen a téren nem vezettek eredményre, mivel mind a választási bizottságok, mind a bíróságok értelmezése szerint a GDPR, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) nem minősül választásra irányadó jogszabálynak, tehát az adatvédelmi rendelet (és az Infotv.) megsértése a választási jogorvoslatok rendszerében nem orvosolható.<sup>182</sup> A választási jogorvoslat a kéréstlen kampánymegkeresések tekintében sem vezetett eredményre, 2022-ben is kampányoltak a jelöltek és jelölőszervezetek telefonon, illetve újdonságként jelent meg, hogy az idősek részére biztosított "gondosóra" is kampányüzeneteket közvetített.

### a) Az ajánlóíveken található személyes adatokkal való visszaélések

A 2022-es választások üdvözlendő újítása, hogy az NVI létrehozott egy online platformot, ahol a választó lekérdezhetette, hogy milyen ajánlóíveken szerepel az aláírása.<sup>183</sup> A rendszer egyetlen hiányossága miatt sok esetben nem derülhetett fény az aláírásokkal történő visszaélésekre, mert csak az induláshoz szükséges, tehát ellenőrzött 500 ajánlás adatai szerepeltek az NVI adatbázisában, így tehát ha valakinek visszaéltek az adataival, de az ajánlását már nem ellenőrizték (lévén az 500

érvényes ajánlásnál volt), a rendszer nem jelezte az ajánlás meglétét.

Ebből fakadóan, amennyiben valamely indulónak összegyűlt a szükséges 500 ajánlása, de később az aláírások valamelyikéről kiderült, hogy azt valójában nem a választópolgár adta le, a jelölt indulása ettől még nem volt megakadályozható. A TASZ jogsegélyszolgálatát az ajánlásgyűjtés időszakában legtöbbször a Normális Élet Pártja (kisebb részben a Megoldás Mozgalom és egy esetben a Mi Hazánk Mozgalom) ajánlóívein szereplők keresték meg azzal, hogy valójában nem támogatták ezeket a pártokat.

A hozzánk fordulóknak javasoltuk, hogy segítségünkkel nyújtsanak be választási kifogást, valamint tegyenek feljelentést, továbbá forduljanak a választási irodákhoz és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. Az Átlátszó szerint összesen 68 büntetőeljárás van folyamatban az ajánlásokkal való visszaélések miatt;<sup>184</sup> több jogsegélyesünket idézte a rendőrség tanúként. A választási eljárásra azonban ezeknek a visszaéléseknek nincs hatása, mert az érvénytelen aláírások miatt benyújtott kifogások következtében a választási bizottság nem törli a jelölt nyilvántartásba vételét, ameddig a kifogásolt ajánlásokon kívül is van 500 ajánlás.

Az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélésekről további részletek olvashatóak a jelentés jelöltállításáról és közbizalomról szóló részében is.

### b) Nemzetiségi névjegyzékbe vétellel kapcsolatos visszaélések

Ahogy azt a nemzetiségi listás szavazásnál már kifejtettük, 2022-ben is több választópolgár számolt be olyan visszaélésekről, hogy őket az akaratuk ellenére, tudtuk nélkül nemzetiségi választópolgárként vették névjegyzékbe, mely nyilvánvalóan adatvédelmi visszaélés.

<sup>182</sup> Ehhez kapcsolódóan a TASZ 2022. október 7-én megrendezett kerekasztal-beszélgetésén hívta fel a figyelmet dr. Kovács András György egyetemi docens arra tényre, hogy a választásra irányadó jogszabály fogalmának értelmezése nem egyezes a joggyakorlatban. Az esetjogban egyaránt van olyan gyakorlat, amikor a Ve.-en kívüli jogszabályokat nem tekintik irányadónak a jogalkalmazó szervek, és olyan is, amikor az Nktv.-t alkalmazzák. Szintén ezen eseményen hívta fel a figyelmet arra dr. Szilágyi Emese, a Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet tudományos segédmunkatársa arra, hogy a kampányfinanszírozásról szóló törvényt a Kúria nem tekinti választásra irányadó jogszabálynak.

<sup>183</sup> <https://www.valasztas.hu/ajanlas-ellenorzes-tajekoztato>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.

<sup>184</sup> Szopkó Zita: Országosan 68 büntetőeljárás indult ajánlások hamisítása miatt, leggyakrabban Gődény pártjával volt probléma. *atlatszo.hu*, 2022. július 20. <https://atlatszo.hu/kozugy/2022/07/20/orszagosan-68-buntetoeljaras-indult-ajanlasok-hamisitasa-miatt-leggyakrabban-godeny-partjaval-volt-problema/>.

### c) A Covid-19 elleni oltásra regisztráltak adatainak felhasználásával folytatott kormányzati kampány

A 2022-es választásokat megelőző koronavírus-járvány a választási kampányra is jelentős hatást gyakorolt. A koronavírus elleni védőoltáshoz jutás érdekében a <https://vakcinainfo.gov.hu/> felületen regisztráló állampolgárok hozzájárultak e-mail címük mint személyes adatuk kezeléséhez. A Kormány hivatalos oldalán elérhető adatkezelési tájékoztató értelmében az állampolgárok hozzájárulásukat adták ahhoz, hogy adataikat Magyarország Kormánya „további kapcsolattartás, véleménykérés, tájékoztatás, illetve elektronikus levél küldése céljából kezelje.”<sup>185</sup>

Fenti hozzájárulás nagyban meghatározta a választási kampányt is: a begyűjtött e-mail címekre a kormány sorozatosan küldte a propagandaanyagokat, visszaélve közhatalmi pozíciójából eredő erőfölényével – ennek megfelelően az esettel kapcsolatos megállapítások a jelentés kampánnyal és jogorvoslattal kapcsolatos részében is olvashatóak.

A Kormányzati Tájékoztatási Központ ([info@kormany.hu](mailto:info@kormany.hu) e-mail címről) e-mailben, az Oroszországi Föderáció Ukrajna ellen indított inváziójáról való tájékoztatás keretében az alábbi szöveggel küldött üzenetet a választópolgároknak: *“felelőtlennek tartjuk, és nem támogatjuk azt az ellenzéki álláspontot, hogy Magyarország katonákat és fegyvereket küldjön Ukrajna területére. Nem fogunk támogatni olyan javaslatokat sem, amelyek hazánk gázellátását és a rezsicsökkentést veszélyeztetik.”*<sup>186</sup> A TASZ álláspontja szerint a kiküldött e-mailek sértik a választás tisztaságának megóvását előíró, valamint a jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget, és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvét.

Ügyfelünk képviseletében először az NVB-hez fordultunk, ahol a kifogásunkat elutasította a választási bizottság, hivatkozva arra, hogy a Ve. 140. § értelmében nem minősül kampánytevékenységnek az állam jogszabályban meghatározott tevékenysége. Jogorvoslatért fordultunk a Kúriához, ahol viszont sikerrel jártunk: a Kúria Kgyk. 39.260/2022/5. számú határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy a Ve. 142. § hatálya alá tartozó kormányzati kommunikációs szervtől tevékenysége gyakorlása során

kampányidőszakban elvárható, hogy a kormányzati tevékenységről szóló tájékoztatása egyértelműen elkülönüljön a jelölőszervezetek alkalmasságát vitató, tevékenységét minősítő kampánytól.<sup>187</sup>

A Kúria Kgyk.36.260/2022/5. számú határozatát viszont az Alkotmánybíróság megsemmisítette a IV/665/2022. AB határozatában, amelyben ítélte meg, hogy a Kormány jogszabályban meghatározott tájékoztatási tevékenységét végezte az e-mail kiküldésével, emiatt az nem minősülhet kampánynak. Majd a Kúria ennek megfelelően hozott ismételt eljárásban döntést, amelyben már nem minősítette jogszabálysértőnek a Kormány tevékenységét.

A GDPR-t és az Infotv.-t egyik bírósági határozat sem ismerte el mint a választásra irányadó jogszabályt, emiatt azt nem vizsgálta, hogy a Kormányzati Tájékoztatási Központ adatkezelése megfelel-e az uniós adatvédelmi rendeletnek, így a NAIH hatósági eljárását is kezdeményeztük az ügyben. Érvelésünkben kifejtettük, hogy a Kormány adatkezelőként sérti a GDPR követelményeit, nevezetesen, hogy személyes adatot kezelni csak a GDPR 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogi felhatalmazás alapján lehet, az adatkezelésnek jogszerűnek, tisztességesnek és az érintett számára átláthatónak kell lennie (5. cikk (1) a)), valamint személyes adatot kezelni csak előre meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból lehet (5. cikk (1) b)).

A NAIH 2022. április 2-án állásfoglalást bocsátott ki, amelyben arra hivatkozott, hogy mivel az adatkezelési nyilatkozat célja a „későbbi kapcsolattartás” volt, ezért nem kizárólag az oltással, illetve koronavírussal kapcsolatos hírlevélküldés volt a megjelölt adatkezelési célja, emiatt nem jogsértő a Miniszterelnöki Kabinetiroda adatkezelése.<sup>188</sup> A TASZ célja, hogy bíróság is vizsgálja a Kabinetiroda adatkezelését, és mondja ki, hogy a célhoz kötött adatkezelés követelményével szembemegy a vakcinaregisztrációkor begyűjtött e-mailcímek kampánycélra történő felhasználása.

A fentiekhez hasonlóan nem találta jogsértőnek a Kúria azt sem, amikor a Kormányzati Tájékoztatási Központ kifejezetten az országos népszavazással kapcsolatos kormányzati álláspontot népszerűsítő e-maileket küldött a szóban forgó e-mail címekre, így Kvk.III.39.398/2022/4.

185 <https://vakcinainfo.gov.hu/regisztracio-oltasra>

186 Kasza János: Ellenzéket támadó spameket küld az Orbán-kormány a COVID-oltásra regisztráltak számára. *media1.hu*, 2022. február 25. <https://media1.hu/2022/02/25/ellenzeket-tamado-spameket-kuld-az-orban-kormany-a-covid-oltasra-regisztráltak-számára/>.

187 Kúria Kgyk. 39.260/2022/5. számú határozata.

188 A NAIH állásfoglalását lásd: <https://naih.hu/adatvedelmi-allasfoglalasok/file/509-allasfoglalas-a-vakcinainfo-gov-hu-oldalon-torteno-regisztraciohoz-kotodo-hirlevelek-adatvedelmi-kerdesei-kapcsan>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.



számú határozatában megállapította, hogy a GDPR és az Infotv. rendelkezéseinek érvényesülését nem vizsgálhatja.<sup>189</sup> Az ügy kampányszabályokkal kapcsolatos vonatkozásaival a kampány fejezet foglalkozik.

#### **d) Jogsértő kampánymegkeresések, a személyes adatok jelöltek, jelölőszervezetek általi kezelése**

Számos megkeresésünk érkezett, amelyben a hozzánk fordulókat azt sérelmezték, hogy a jelöltek, jelölőszervezetek telefonon keresték őket kampánycéllal. A hozzánk beérkező megkeresések alapján a jelenség tömeges volt, és nem köthető kifejezetten egyik politikai oldalhoz sem. A hozzánk fordulókat NAIH mintabeadványokkal is segítettük, mivel a NAIH korábban több állásfoglalásában is kifejtette, hogy jogszerűtlen ez a gyakorlat.

A választási jogorvoslat azonban ezen a téren sem hozott eredményt. Jelentős figyelmet keltett a Kúria azon döntése, amelyben a Megoldás Mozgalom kampány sms-eivel kapcsolatban a bíróság azt mondta ki, hogy nem bizonyított, hogy az a telefonszám, amelyről az sms érkezett a Megoldás Mozgalomhoz kötődik.<sup>190</sup> A Kúria Kvk.III.39.418/2022/2. számú határozata azért is problémás, mert az sms-ben szerepelt a Megoldás Mozgalom neve is, de ezt nem értékelte elégséges bizonyítéknak a jogsértés megállapításához. A Kúria ezzel gyakorlatilag bezárta a kaput a jogszerűtlen telefonos megkeresések elleni választási jogi jogorvoslat előtt.

A kéretlen kampánymegkeresések új formájaként jelent meg a "gondosórára" érkező megkeresések ügye. A gondosóra eredeti célja az volt, hogy az idősek számára könnyen elérhetővé tegye a segélyhívó központot. Az eszköz vízálló, akár fürdés közben is viselhető, és a központ látja a hívó GPS-koordinátáit, illetve azt is, ha a viselő elesett. A látszólag kedvező jóléti eszköz kapcsán azonban a kampányidőszakban számos idősebb ember arról számolt be, hogy a gondosórán keresztül Orbán Viktorra szavazásra buzdították.<sup>191</sup> A jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és

rendeltetésszerű joggyakorlás Ve.-ben rögzített alapelveit sérti, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő idősebb emberek kaptak kéretlen kampányüzeneteket egy olyan eszközön keresztül, amely a mindennapjaik megkönnyítésére lett volna hivatott. A segélyhívó eszköz a kormány támogatása révén vált ingyenessé, emiatt az is kiemelendő, hogy a kormány ismételtén visszaélt közhatalmi pozíciójából és erőforrásaiból származó erőfölényével, amellyel az ellenzékkel szemben versenyelőnyt szerzett. Ezen – több esetben véleményünk szerint jogsértő alapokon nyugvó – egyenlőtlenséggel a jelentős kampányt és közbizalmi aspektusokat elemző fejezete is foglalkozik.

Szintén kéretlen kampányüzeneteket kaptak a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara tagjai. A Kamara tagjai április elején „Fontos üzenet Orbán Viktortól, Magyarország miniszterelnökétől” tárgyú e-mail üzenetet kaptak. Az e-mail „Tisztelt Honfitársam! Tisztelt Gazdálkodó!” megszólítással kezdődött, Orbán Viktor aláírásával végződött. Az „Ahhoz, hogy megőrizhessük közösen elért eredményeinket, nekünk a jövőben is azokat az értékeket kell követnünk, amelyek Magyarországot az elmúlt tizenkét esztendőben sikerre vitték. A nemzeti kormány ezért továbbra is kiáll a magyar gazdák érdekeiért és elkötelezett a magyar föld megvédése mellett.”<sup>192</sup> szövegrész az elmúlt tizenkét év kormányának fennmaradására, ezáltal a kormánypártok támogatására buzdított két nappal a választások időpontja előtt. Segítségünkkel egy hozzánk forduló kamarai tag kifogást nyújtott be, amelyben sérelmezte, hogy a kamarai tagsághoz kötelezően megadott adataival visszaélve kampányüzenetet kap Orbán Viktortól. Az NVB 300/2022. határozatában a kifogást elutasította. Az NVB arra a következtetésre jutott, hogy mivel a levél aláírója Magyarország Miniszterelnöke volt, aki ugyan a folyó választási eljárásban a FIDESZ-KDNP pártlistájának első helyén szereplő jelölt, a levelet nem ebben a minőségében, hanem kormányfóként írta. A választási bizottság arra is hivatkozott, hogy Orbán Viktor miniszterelnöki minőségében egy aktuálpolitikai helyzetről adott tájékoztatást, és ezzel összefüggésben fejtette ki a kormányzati álláspontot.<sup>193</sup> A Kúria a Kvk.I.39.412/2022/3.számú határozatában az NVB

189 A Kúria Kvk.III.39.418/2022/2. számú határozata.

190 A Kúria Kvk.III.39.418/2022/2. számú határozata, Szerző nélkül: A Kúria szerint nem bizonyított, hogy Gattyán pártja küldte a kéretlen kampány sms-eket. *24.hu*, 2022. április 13. <https://24.hu/belfold/2022/04/13/kuria-megoldas-mozgalom-gattyan-gyorgy-sms-nvb/>.

191 Élő Anita: Minden idősebb karján ott lesz, Orbán Viktor szólhat belőle: kampányeszköz vagy jóléti beruházás a "gondosóra"? *valaszonline.hu*, 2022. május 10. <https://www.valaszonline.hu/2022/05/10/gondosora-4ig-szocialis-gondozas-valasztas-nyugdijasok/>.

192 Horváth Bence: Az agrárkamara hivatalos emailcíméről spameli Orbán Viktor az embereket. *444.hu*, 2022. április 1. <https://444.hu/2022/04/01/az-agrarkamara-hivatalos-emailcimerol-spameli-orban-viktor-az-embereket>.

193 <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/300-2022-nvb-hatarozat-b-k-k-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.

határozatát helybenhagyta. Az agrárkamara tagok adatainak jogszerűtlen felhasználása kapcsán a NAIH eljárását is kezdeményezte a TASZ.<sup>194</sup>

## Ajánlások

1. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét, a jövőben kizárólag egy OEVK- jelöltet ajánlhason a választópolgár, tekintettel arra, hogy a többes ajánlás rendszere nagyban megkönnyíti a választópolgárok adataival való visszaélést.
2. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgárok még a szavazás napján is az adott választásra kiterjedő hatállyal töröltethessék magukat a nemzetiségi névjegyzékből és szavazhassanak nemzetiségi lista helyett pártlistára, tekintettel a nemzetiségi választópolgárkénti regisztrációval kapcsolatos visszaélésekre.
3. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely lehetővé teszi, hogy a választópolgárok időszerűen és teljeskörűen értesülhessenek arról, hogy ajánlásuk mely egyéni képviselőjelölt ajánlóívén található meg annak érdekében, hogy mihamarabb adatvédelmi vonatkozású eljárásokat kezdeményezhessenek visszaélés esetén.
4. A jogalkalmazóknak hatékonyan szankcionálniuk kell azt, ha a Kormány közhatalmi pozíciója révén megszerzett adatbázist használ fel kampánycélokra, vagy más módon, közhatalmi pozíciójával visszaélve szerez előnyt a kampányban választások és népszavazások esetén is, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülését megkövetelő alapelvet.

---

194 <https://tasz.hu/cikkek/harom-valasztasi-adatvedelmi-visszaeles>. letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.

## VI. JELÖLTÁLLÍTÁS

A 2022-es választások során a jelöltállítást legmarkánsabban meghatározó jogszabályváltozás a 2020 végi törvénymódosítás eredménye, mely jelentősen felemelte az országos listaállításhoz szükséges jelöltek számát, 71-re, mindezt meghatározott földrajzi disztribúció mellett. A jogalkotó emellett 2021 végén olyan módosítást fogadott el, amely megszüntette a fiktívlakcím-létesítés közokirat-hamisítási minőségét, kitérve ezzel a kaput a voksturizmus előtt. A közhatalmi és jogszabályi keretek által megteremtett előválasztási kényszerhelyzet az ellenzéki pártok számára, a kampánytámogatásokra vonatkozó visszafizetési kötelezettség hézagos érvényesülése és a jelöltek által gyűjtött ajánlások közbizalmi problémái mind hozzájárultak ahhoz, hogy a választópolgárok a jelöltek limitált számából választhattak. Az induló jelöltek között olyanok is voltak, akik jogsértés nyomán kerültek a szavazólapra, az előválasztás pedig a szóba jöhető jelöltek számának önkéntes csökkenését eredményezte a hatpárti ellenzék és annak támogatói között.

A 2018-as választási jelentésünkben több ponton is felhívtuk a figyelmet a jelöltállítás körüli jogellenes gyakorlatokra. Az Állami Számvevőszék által az ellenzéki pártok terhére megállapított visszafizetési kötelezettségek, az országos lista törléséhez kapcsolódó NVB iránymutatás,<sup>195</sup> az önkényesnek tekinthető nyílvántartásbavétel-megtagadások és a jelölti pozícióról való lemondáshoz kapcsolódó szavazólap törlések<sup>196</sup> problémái mind-mind az ellenzéki jelöltek helyzetét tették nehezebbé 2018-ban. Ilyen típusú jogsértések 2022-ben nem történtek. Ez azonban nem feltétlenül a következetesebbé és jogszerűbbé váló joggyakorlat eredménye, hanem a megváltozott politikai kontextushoz, így például a hatpárti ellenzéki együttműködéshez

vagy a párt- és kampányfinanszírozásban beállt változásokhoz kötődik.

### a) Előválasztási kényszerhelyzet az ellenzéki pártoknak: a jelöltek pluralitásának korlátozása

Ahogy írtuk a 2020. november 11-én benyújtott választási jogszabályokat módosító T/13679. számú törvényjavaslat kapcsán, a módosítás bizonyos szabályai alkalmasak "az esetleges koordinált indulás ellehetlenítésére, mivel utóbbi jogszabály az egyéni jelöltek számával arányos mértékben biztosít központi költségvetési kampánytámogatást a listát állító párt részére, amivel a pártok abban válnak érdekeltté, hogy minél nagyobb számú jelöltet indítsanak."<sup>197</sup> A jogalkotó kormánypárti többsége ezzel a módosítással (és különösen azzal, hogy az országos listaállításhoz szükséges egyéni jelöltek számát utóbb tovább emelte) abba a kényszerhelyzetbe hozta az ellenzéki pártokat, hogy valamilyen módon ne az országgyűlési választáson, hanem már azt megelőzően válasszák ki azokat a jelölteket, akik ténylegesen elindulnak a 2022. évi általános választáson. Ezt az országos listaállításhoz szükséges, a korábbihoz képest nagyszámú jelölt és azok meghatározott földrajzi disztribúciója idézte elő. A módosítás kikényszerítette, hogy a hatpárti ellenzék egy listán<sup>198</sup> induljon, hiszen egynél több listát csak úgy tudtak volna állítani, ha bizonyos választókerületekben egymás ellen is induló egyéni jelölteket állítanak (akiknek esetleges visszalépése a másik javára az őt indító jelölőszervezet költségvetési támogatásvesztését eredményezné)<sup>199</sup>.

Az előválasztás a jelöltállítás szempontjából akként is értékelhető, hogy csökkenti a választópolgárok választási szabadságát a rendelkezésre álló opciók

195 1/2018. NVB iránymutatás az országos listaállításhoz szükséges egyéni választókerületi jelöltek törvényi minimum alá csökkenésének hatása az országos listára. <https://www.valasztas.hu/1-2018.-szamu-iranymutatas>. letöltés dátuma: 2022. augusztus 4.

196 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2018., 58. o.

197 Elemzésünk az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló T/13679. számú törvényjavaslatról. Lásd: <https://tasz.hu/elemezunk-az-egy-es-valasztasi-targyu-torvenyek-modositasarol-szolo-t-13679-szamu-torvenyjavaslatrol>. letöltés dátuma: 2022. július 22.

198 Szerző nélkül: Gyorselemzés a november 10-én 23:59-kor benyújtott Egyes választási tárgyú törvények módosításáról, 2020. november 11., [https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=2619](https://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=2619), letöltés dátuma: 2022. július 22. és a Political Capital Facebook-oldalán 2020. november 24-én közzétett elemzés: <https://www.facebook.com/politicalcapital/posts/4685483844857867>, letöltés dátuma: 2022. július 22.

199 <https://www.valasztas.hu/1-2018.-szamu-iranymutatas> - Az NVB 1/2018. számú iránymutatása, letöltés dátuma: 2022. július 22.

körének szűkítésével. Az előválasztás első fordulójában 633.686, a második fordulóján pedig 662.353 választópolgár vett részt.<sup>200</sup> Ezzel szemben az országgyűlési választáson 1.947.331 választópolgár szavazott az ellenzéki listára, azaz a Egységben Magyarországért listájára. Tehát az ellenzéket támogató választópolgárok  $\frac{2}{3}$ -a a politikai és jogi kényszerek miatt csak szűkebb körben fontolhatta meg, hogy melyik jelöltet támogatja. Természetesen a szűkítés annyiban önkéntesnek is tekinthető, hogy az előválasztáson, a jelöltek előszűrésben bármely választópolgár részt vehetett volna, de ezzel együtt is érvényes, hogy az országgyűlési választáson már csak korlátozott volt az ellenzéki jelöltek reális részvételi lehetősége és ezzel együtt a választópolgárok választási lehetősége. Ezt a kényszerhelyzetet a közhatalom részben jogi kényszerek útján állította elő.

A hatpárti ellenzéki listán kívül voltak más, a kormánypártokat kihívni kívánó formációk is, amelyek önállóan indultak (Mi Hazánk, MKKP) ez azonban nem változtat azon, hogy az ellenzéki szavazók választási szabadsága és a jelöltek pluralitása csökkent az előválasztás következtében.

## **b) A Magyar Államkincstár által folyósított kampánytámogatás visszafizetésére irányuló kötelezettség**

A Magyar Államkincstár által a kampányra utalt állami támogatásokat a jelölteknek és a pártoknak is vissza kell fizetniük az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8. § - 8/C. § szabályaiban meghatározott esetekben. A visszafizetések tényleges kikényszerítése azonban problémás.<sup>201</sup> A 24.hu Szél Bernadett független országgyűlési képviselő nyomán ismertette még 2019-ben, hogy a visszafizetési kötelezettségeiket 2,6 milliárd forint értékben nem teljesítő

pároktól az adóhatóság mindössze 8169 forintot tudott behajtani.<sup>202</sup>

Ez a rendszer arra ösztönöz jelölteket és jelölőszervezeteket, hogy valódi közhatalmi törekvések hiányában is jelöltessék magukat az országgyűlési választáson. Azaz, a rendszer (a többes ajánlások mellett) e tekintetben is ösztönzi az ún. kamupártok indulását. Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozik e jelentés közbizalomról szóló fejezete.

## **c) Az országgyűlési képviselőjelöltek ajánlás-gyűjtése**

A kamu- vagy bizniszpártok jelenségének egy vetülete az ajánlásgyűjtéshez kapcsolódik. (Erről részletesen írunk az adatvédelemről, a kampányról és a közbizalomról szóló fejezetekben.) A többes ajánlás rendszerének bevezetése óta visszatérően jelen vannak ugyan olyan politikai formációk, illetve ezek egyéni képviselőjelöltjei, akik (illetve akiket segítő személyek) jogellenes módon, bűncselekményt is megvalósítva jutnak valótlan ajánlásokhoz, de megállapítható, hogy a 2014-es, illetve a 2018-as választásokhoz képest 2022-ben viszonylag alacsony volt azon pártok, illetve hozzájuk kapcsolódó jelöltek száma, akik az ajánlásokkal kapcsolatos visszaélésekben érintettek voltak.

Fejlődésként értékelhető a választási szervekkel és a közbizalommal foglalkozó fejezetben szintén részletezett, a választópolgár által adott ajánlásokra vonatkozó Ügyfélkapus lekérdezési lehetőség, bár ennek a fejlesztésnek hiányossága, hogy csak az ellenőrzésen már át esett ajánlásokra vonatkozott és ennek tényéről és következményeiről nem kapott egyértelmű tájékoztatást a választópolgár.<sup>203</sup>

Mindezek a problémák a jelöltállítás folyamatába vetett közbizalmat is erodálják. Bár több tucat büntetőeljárás

200 A részletes adatok megtalálhatóak az előválasztás honlapján: <https://elovalasztas2021.hu/eredmenyek/>. letöltés dátuma: 2022. július 22.

201 Lásd ehhez: Merényi Miklós: Lebögték a kamupártok, tapasztalt fideszesek csúsztak el a banánhéjon, a milliárdokról idén sem született elszámolás. *K-Monitor Blog*, 2022. július 20. [https://k.blog.hu/2022/07/20/kampanyfinansirozas\\_adatok?layout=5](https://k.blog.hu/2022/07/20/kampanyfinansirozas_adatok?layout=5).

202 Kálmán Attila: 8169 forintot tudott behajtani a NAV a 2,6 milliárddal tartozó kamupártoktól. *24.hu*, 2019. február 6. <https://24.hu/belfold/2019/02/06/kamupart-nav-tartozas/>.

203 Kapcsolódó ajánlásunkban megfogalmazzuk, hogy a választópolgárok valamennyi (tehát nem csak az ellenőrzött) ajánlásukat ellenőrizhessék ezen a módon. Ezzel kapcsolatban dr. Ormándi Edina, a Jobbik Magyarországért Mozgalom NVB-delegáltja a TASZ 2022. október 7-én tartott kerekasztal-beszélgetésén kifejtette, hogy véleménye szerint ez nagyban megnehezítené a választási irodák munkáját, mivel számos jelölt "rágyűjt" a szükséges mennyiségre, aminek következtében akár a törvényben előírt 500 ajánlás többszörösét adja le ellenőrzésre.

indult az ajánlóivekkel kapcsolatos visszaélések miatt, vádemelésre mindössze hét esetben került sor.<sup>204</sup>

#### **d) A voksturizmus hatása a jelöltek választói bázisára**

A voksturizmus jelenségéről és kiemelten annak legalizálásáról részletesen írunk a közbizalommal foglalkozó fejezetben. Ebben a fejezetben azt szeretnénk kiemelni ehhez kapcsolódóan, hogy amennyiben kérdéses a passzív választójogával élő választópolgár támogatottsága, illetve a támogatók kapcsolata a választókerülettel, akkor egyrészt megkérdőjelezhető a megválasztott jelölt legitimitációja, másrészt pedig a jelöltnek olyan választópolgárok irányába is kampányt kell folytatnia, akik nem kapcsolódnak a választókerülethez vagy kifejezetten azért létesítenek formális kapcsolatot a választókerülettel, hogy egy előre meghatározott jelöltet támogassanak. Ez a helyzet a jelöltkénti indulás alkotmányos célját bizonytalaníthatja el.

#### **e) A választókerületek határai jogsértő állapotának hatása a jelöltállításra**

Ahogy arra már a jelentés választási szervekkel foglalkozó fejezetében utaltunk, az Országgyűlés törvénysértő állapotot tart fenn azzal, hogy a törvényben meghatározott kritériumoknak meg nem felelő egyéni választókerületi határokat nem módosítja, ezzel sérül a választójog egyenlőségének elve. A képviselőjelöltek nézőpontjából ez úgy nyilvánul meg, hogy az átlagos választópolgár-számtól lefelé eltérő választókerületekben a képviselőjelölteknek a választópolgárok szűkebb köréből van lehetőségük megfelelő számú választópolgárt meggyőzni arról, hogy

ajánlásukkal támogassák őket, ez pedig megnehezíti számukra a passzív választójog gyakorlását azokhoz a képviselőjelöltekhez képest, akik nem ilyen választókerületben indulnak.

#### **Ajánlások**

1. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét, a jövőben kizárólag egy OEVK-jelöltet ajánlhasson a választópolgár, mivel a többes ajánlás rendszerének megszüntetése jelentősen szűkítené a kizárólag az állami kampánytámogatást miatt jelöltet és listát állító formációk mozgásterét.
2. A jogellenesen felhasznált vagy fel nem használt kampánytámogatások visszakövetelésének hatékonysága növekedjen. A kampánytámogatások jogellenes felhasználásért való természetes személyi felelősség növekedjen az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások gyakorlatában, annak érdekében, hogy a szankció valós visszatartó erővel bírjon.
3. A választópolgár által adott ajánlásokra vonatkozó ügyfélkapus lekérdezési lehetőség kerüljön olyan módon fejlesztésre, hogy minden leadott ajánlás lekérdezhető legyen, tekintettel arra, hogy jelenleg csak az ellenőrzött ajánlások érhetőek el a rendszerben.
4. A jogalkotó állítsa helyre a választókerület és a lakcím közötti, korábban fennálló kapcsolatot. Az egyéni jelöltek közül választópolgár azon választókerület egyéni országgyűlési képviselőjelöltjére adhassa le szavazatát, ahol valóban életvitelszerűen tartózkodik és tegye hatékonyan szankcionálhatóvá a választási visszaélés céljából történő fiktívlakcím-létesítést, elkerülendő ezzel a visszaéléseket és az országgyűlési egyéni képviselői mandátumok rendszerének kiüresítését.

204 Szopkó Zita: Mindössze hét vádemelésre került sor a több tucat büntetőeljárásból, amelyek hamis választási ajánlások miatt indultak, *atlatszo.hu*, 2023. január 9, <https://atlatszo.hu/kozugy/2023/01/09/mindossze-het-vademelesre-kerult-sor-a-tobb-tucat-buntetoeljarasbol-amelyek-hamis-valasztasi-ajanlasok-miatt-indultak/> - letöltés dátuma: 2023. január 19.

## VII. A KAMPÁNY

A kampányt meghatározta az állam, a kormány és a kormánypártok közötti különbség teljes megszűnése és a választópolgárokat félrevezető kampányüzenetek jelenléte. A kampányfinanszírozás vonatkozásában is ez emelhető ki: a Fidesz kampánya a Fidesz mint párt, a kormány, valamint a CÖF-CÖKA és a Megafon Központ költségeiből együttesen állt össze, amivel jelentős erőfőlényre tett szert versenytársaival szemben. A kormánypártok számára további előnyt adott az a tény, hogy a kormány által kezdeményezett országos népszavazást az országgyűlési képviselők választásával közös eljárásban tartották, mivel így a két szavazás kampányának üzeneteit együttesen és egymás hatását erősítve közvetítették a választópolgárok felé.<sup>205</sup>

Az adatvédelemről szóló fejezetben már részletesen írtunk arról, hogy a kormány sorozatosan küldött kampányüzeneteket a Covid-19 elleni védőoltás-regisztráció során begyűjtött e-mail címekre. A médiaviszonyok tekintetében a kormánypárt kommunikációs túlsúlya továbbra is jelentős. A 2018-as esethez hasonlóan a TV2-s műsorvezetők 2022-ben is Orbán Viktor melletti szavazásra buzdítottak, amely jó példája annak, hogy a választási jogorvoslatban kiszabható szankciók továbbra sem bírnak kellő visszatartó erővel ahhoz, hogy elérjék céljukat. Szintén kiemelendők az oktatási-nevelési intézményekben folytatott kampánytevékenységek, amelyeknek a legjelentősebb formája a fideszes országgyűlési képviselők iskolai laptoposztása volt. A kampányfinanszírozással kapcsolatos kérdéseket vet fel Márki-Zay Péter, a hatpárti ellenzék miniszterelnök-jelöltjének a választást követő nyilatkozata, mely szerint a Mindenki Magyarországa Mozgalom (mely nem volt jelölőszervezet) közel 1,9 milliárd forint értékű támogatást kapott az Egyesült Államokból - későbbi vizsgálatok még jelentősebb, mintegy 4 milliárdos összeg ellenzékhez köthető szervezetekhez érkezésről számoltak be.

### a) Félrevezető kampány

1. A kormánypártok állami erőforrásokat felhasználó, félrevezető kampánya

2022-ben ismételtén félrevezető kampány zajlott az országgyűlési választásokhoz kapcsolódóan, melynek sajtós tartalmat adott a kormány által kezdeményezett országos népszavazás is. Kijelenthető, hogy a kormánypártok több területen is félrevezető kampányt folytattak. Az országgyűlési választásokkal egy időben tartott népszavazási kampány kérdésfeltevései, illetve az ahhoz kapcsolt kormányzati kommunikáció is félrevezető volt. A népszavazást a kormány "gyermekvédelmiként" aposztrofálta, holott a kérdésfeltevés az LBMTQI+ emberek elleni gyűlöletkeltésre irányult – ennek ellensúlyozására kiterjedt választópolgári és civil szervezeti aktivitás volt tapasztalható, mely az érvénytelen szavazásra buzdított.

Az országgyűlési képviselő-választáshoz kapcsolódóan a kormánypártok elsősorban a hatpárti ellenzék ellenében fogalmaztak meg félrevezető állításokat, melynek lényege, hogy a kormánypártok hatalmon maradása képes garantálni Magyarország "békéjét és biztonságát", kimerítését az Ukrajnában dúló háborúból – ezzel szemben azt a hamis állítást<sup>206</sup> fogalmazták meg, hogy a hatpárti ellenzék győzelme esetén Magyarország részt vállalna a fegyveres konfliktusban. Ehhez kapcsolódóan a kormány "kormányzati tájékoztatás" címszó alatt ország-szerte plakátokat helyezett ki, melyen Orbán Viktor miniszterelnök volt látható az "Őrizzük meg Magyarország békéjét és biztonságát" szókapcsolat kíséretében. Megjegyzendő, hogy a szlogen, továbbá a miniszterelnök arcképe a miniszterelnök Facebook-oldalán – eltérő vizuális tartalommal – is feltűnt.<sup>207</sup> A plakátoknak további információtartalma nem volt.

205 Dr. Avarkeszi Dezső, a Demokratikus Koalíció NVB-delegáltja a TASZ 2022. október 7-én megtartott kerekasztal-beszélgetésének olyan súlyú problémának látta, hogy felvetette annak lehetőségét, hogy legalább a mindenkor kormány számára nem szabadna lehetővé tenni azt, hogy az általános választások napjára népszavazást kezdeményezzen, mivel ez rendkívül nagy és igazolhatatlan erőforrás-többletet biztosít számára a kampányban.

206 Neuberger Eszter: Orbánék szerint az ellenzék katonákat küldene Ukrajnába. Valójában a NATO-t követnék, amely inkább kimaradna a háborúból. *lamusz.hu*, 2022. március 3. <https://www.lakmusz.hu/orbanek-szerint-az-ellenzek-katonakat-kuldene-ukrajnaba-valojaban-a-nato-t-kovetnek-amely-inkabb-kimaradna-a-haborubol/>

207 [https://www.google.com/search?q=b%C3%A9ke+%C3%A9s+biztons%C3%A1g+plak%C3%A1t&tbm=isch&ved=2ahUKEwj-LiCWwaP7AhX5\\_bsiHXuxBR0Q2-cCegQIABAA&oeq=b%C3%A9ke+%C3%A9s+biztons%C3%A1g+plak%C3%A1t&gs\\_lcp=Cg-NpbWcQAzoFCAAQgAQ06BAgAEB46BggAEAgQHjoHCAAQgAQ0EzoICAAQCBAeEBN08wZYIRxgsB1oAHAeACAAM-BiAHaE5IBBDE4LjeYAQCgAQGgAQ0nd3Mtd2l6LWltZ8ABAQ&scient=img&ei=YOBSY8vYPPn77\\_UP-KW6AE&bih=723&biw=1536&client=firefox-b-d#imgsrc=g7thn8Agldu23M](https://www.google.com/search?q=b%C3%A9ke+%C3%A9s+biztons%C3%A1g+plak%C3%A1t&tbm=isch&ved=2ahUKEwj-LiCWwaP7AhX5_bsiHXuxBR0Q2-cCegQIABAA&oeq=b%C3%A9ke+%C3%A9s+biztons%C3%A1g+plak%C3%A1t&gs_lcp=Cg-NpbWcQAzoFCAAQgAQ06BAgAEB46BggAEAgQHjoHCAAQgAQ0EzoICAAQCBAeEBN08wZYIRxgsB1oAHAeACAAM-BiAHaE5IBBDE4LjeYAQCgAQGgAQ0nd3Mtd2l6LWltZ8ABAQ&scient=img&ei=YOBSY8vYPPn77_UP-KW6AE&bih=723&biw=1536&client=firefox-b-d#imgsrc=g7thn8Agldu23M) - letöltés dátuma: 2022. november 10.

A plakáttal kapcsolatos kifogást a 330/2022. NVB határozatban bírálta el a Nemzeti Választási Bizottság, melyben a testület megállapítja, hogy "(...) a kifogás első pontjában hivatkozott plakáttal a Kormány nem a választási kampány lényegét illetően fogalmazott meg kampányüzenetet, hanem közéleti kérdésben nyilvánult meg, amely az ismert háborús körülmények okán éppen kampányidőszakra esett. A plakát az országgyűlési képviselők általános választásának tényére, idejére, a választójog gyakorlásának módjára, a választópolgárok befolyásolására alkalmas üzenetet a Bizottság meglátása szerint nem hordoz, ebbéli minőségénél fogva a Ve. alkalmazási körén kívül esik, az a Kormány Alaptörvény 15. cikke és IX. cikk (2) bekezdése szerinti feladatvégrehajtásként értékelhető. A fentiekből adódóan a Bizottság rávilágít arra is, hogy a Kifogástevő által említett „semleges” plakáti minőségnek a tárgyi plakát az okból is megfeleltethető, hogy azon egyik jelölőszervezetre sem történik utalás (rövid név, embléma és szlogen szintjén sem), azon többszám első személyben megfogalmazott, egyetemes érvényű kijelentés olvasható »ŐRIZZÜK MEG MAGYARORSZÁG BÉKÉJÉT ÉS BIZTONSÁGÁT!«

A döntést sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság nem korrigálta. A döntés több szempontból is jogsértőnek tekinthető, mivel nem vesz tudomást az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatáról, miszerint az állami szervezeteknek nincs véleménynyilvánítási joga, szembenegy a Ve. szerinti kampányfogalommal, és parttalaná teszi a kormányzati feladatvégrehajtás fogalmát.

Ezen fejezet következő pontja elemzi az állam, a kormány és a kormánypártok közötti különbség elmosódását, melyre az említett plakátkampány is jellegzetes példa.

Ez a típusú kommunikáció párhuzamot mutat a 2018-as országgyűlési képviselő-választás kampányidőszakában alkalmazott kormánypárti kampányüzenetekkel. Ez utóbbi kapcsán a 2018-as választásokat értékelő jelentésünkben írtakat ismételjük meg azzal, hogy a megállapítások jelen kampányidőszakra is teljes mértékben alkalmazhatóak: "(...) az érzelmekre ható kommunikációval olyan helyzetet teremtettek, amelyben nehezen volt elvárható a választópolgároktól, hogy megfontolt, megalapozott döntéseket hozzanak. Ezzel tulajdonképpen a tájékozott népakarat-képződést, s így a népakarat szabad kifejeződésére alkalmas választást nehezítették meg."<sup>208</sup>

208 dr. Döbrentey Dániel, dr. Hegyi Szabolcs, dr. Mráz Attila, dr. Szabó Attila: "Szabad és tisztességes választásokat – merre tovább?" Jelentés az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásának alapjogi szempontú értékeléséről. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2018., 61. o.

209 [https://nmhh.hu/cikk/229386/Tobb\\_mint\\_ketmillio\\_forintos\\_birsag\\_a\\_TV2\\_helytelenul\\_koztetett\\_politikai\\_reklamjai\\_miatt](https://nmhh.hu/cikk/229386/Tobb_mint_ketmillio_forintos_birsag_a_TV2_helytelenul_koztetett_politikai_reklamjai_miatt). letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.

210 Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú végzése [23].

## 2. Egyéb szereplők félvezető kampánya

A magyar választási kampányok történetében újszerű volt, hogy a Gattyán György vezette Megoldás Mozgalom "Digitalizáció", a "Digitalizáció/gyerekek/legnagyobb-vállalkozás.hu" című felvillanó pillanatreklámokkal kampányolt a TV2-n. A párt viszont sem a közlemény megrendelőjét, sem a politikai reklámokra vonatkozó figyelemfelhívást nem tette közzé, így az NMHH 2,062 millió forintos bírságot szabott ki a reklámot leadó TV2 médiaszolgáltatóra.<sup>209</sup>

### b) Az állam, a kormány és a kormánypártok közötti különbség elmosódása

A Ve. 142. §-ának 2018. decembere óta hatályos szövege szerint "nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok mint magánszemélyek közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától, továbbá az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek jogszabályban meghatározott feladatuk során végzett tevékenysége." A 2022-es volt tehát az első országgyűlési képviselő-választás (valamint ezzel egy időben tartott országos népszavazás), ahol ezen rendelkezés meghatározta a kampányidőszakot, annak ellenére, hogy a szabályt már a 2019-es önkormányzati választás során is alkalmazták a választási szervek konkrét ügyekben.

A Ve. 142. §-t korábban a Kvk. III.38.043/2019/2. számú döntésében értelmezte a Kúria. Karácsony Gergely, akkori főpolgármester-jelölt nyújtott be kifogást, majd felülvizsgálati kérelmet azzal kapcsolatban, hogy Gulyás Gergely a kampányidőszakban a Kormány képviseletében a Kormányinfón alkalmatlannak nevezte őt a főpolgármesteri pozícióra. A kifogás azzal érvelt a választási szervek előtt, hogy a jelöltek és jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség alapelvét súlyosan sérti az, hogy a kormány erőforrásait felhasználva kampányol egy jelölt ellen, így egy másik jelölt, Tarlós István mellett. A Kúria a Kvk. III.38.043/2019/2. számú végzésében arra a következtetésre jut, hogy "Magyarország Alaptörvénye nem írja elő – az egyébként nem semleges természetű (pl. kormány, országgyűlés elnöke, stb.) – állami szervek semlegességét a választási kampányban."<sup>210</sup> 2019-es

jelentésünk munkaanyagának megvitatásakor szervezett szakmai kerekasztal-beszélgetésünkön részt vevő szakértők egyetértettek abban, hogy az állam semlegességének kérdése kardinális a választási kampányban.<sup>211</sup> A döntés az állami semlegesség fogalmának kiüresítését tartalmazó megállapítása számos, nagy jelentőségű, e fejezetben bemutatandó döntésben visszaköszön.

A Covid-19 vakcina-regisztráció során begyűjtött e-mail címekre kiküldött kormányzati kampányanyag kapcsán indult választási jogorvoslati eljárások során a választási szervek elsősorban a Ve. 142. §-ra hivatkozva nem állapítottak meg jogsértést. Az Alkotmánybíróság a IV/665/2022. AB határozatában úgy ítélte meg, hogy a Kormány jogszabályban meghatározott tájékoztatási tevékenységét végezte, amikor az ellenzékét minősítő e-mailt küldött ki, és az nem tekinthető kampánytevékenységnek. Az esettel kapcsolatban a választási szervekről, az adatvédelemről és a jogorvoslatokról szóló fejezetben is olvashatók megállapítások.

Álláspontunk szerint a Ve. 142. §-ának hatályos szövegéből nem feltétlenül következne az, hogy minden állami tevékenységet ki lehet vonni a kampány definíciója alól, bár a törvény szövege kétségtelenül tág teret enged ennek. A jogszabály helyes értelmezésével csupán azok a közlések kerülnének ki a kampánytevékenység fogalma alól, amelyek valóban jogszabályban meghatározott tevékenységek, az ellenzék vélt álláspontjának kampány-célú felhasználása pedig nem tartozik ezek közé.

A népszavazási kampány kapcsán is felmerült, hogy a Kormány visszaél közhatalmi pozíciójával. 2022. március 28-án a Kormányzati Tájékoztatási Központ ([info@kormany.hu](mailto:info@kormany.hu) e-mail címről), kormányzati tájékoztatás keretében e-mailt küldött ki a vakcinaregisztráció során begyűjtött címekre, amelyben azt írta, hogy *„Most megállíthatjuk a gyermekekre irányuló szexuális propagandát! Ezért arra kérjük, vegyen Ön is részt a népszavazáson, és szavazzon 4 nemmel!”*

Bár a korábbi kúriai gyakorlatból az olvasható ki, hogy a *Kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárásban nincs semlegességre szorítva*, a Kúria gyakorlatából az eddigiekben egyértelműen kiolvasható volt az is, hogy nem használhat ehhez olyan adatbázist, amihez közhatalom gyakorlójaként jutott (Kvk.I.37.888/2016/3. számú határozat). A Kúria azonban a Kvk.III.39.398/2022/4. számú határozatában nem állapított meg jogsértést, arra hivatkozva, hogy más szervezetek számára is elérhetőek lettek volna a választópolgárok.<sup>212</sup> A TASZ álláspontja szerint ez téves következtetés, mert a Kormány közhatalmi pozíciójából fakadóan jutott hozzá a választópolgárok elérhetőségéhez, és az, hogy az elérhetőséghez elméletben más politikai szereplő is hozzájuthatott volna, a Kormány magatartását még nem teszi jogszerűvé – nem beszélve arról, hogy az a feltételezés, miszerint az adatokhoz kormányzati pozícióban nem lévő szereplő is hozzájuthatott volna, teljes mértékben életszerűtlen.

Megjegyzendő, hogy az állam, a kormány és a kormánypártok közötti különbség elmosódása már a kampányidőszakot megelőzően is olyan aktusokban öltött testet, melyek alkalmasak voltak a választói akarat befolyásolására. Így például 2022. február elején kézbesítették azt a levelet, melynek feladója egyszerre volt Magyarország kormánya és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a borítékban pedig a miniszterelnök által aláírt üzenet volt, melyben a gyermeket nevelők adó-visszatérítését helyezte pártpolitikai keretebe.<sup>213</sup> A levél küldése ellen azonban nem volt lehetséges eredményes választási kifogással élni, tekintettel arra, hogy a kiküldésekor még nem kezdődött meg a kampányidőszak.

### c) Kampányfinanszírozás

Az ENEMO számítása szerint a kampányfinanszírozási anomáliák (politikai hirdetések harmadik személy általi finanszírozása) kapcsán 30 kifogás, illetve fellebbezés jutott el a az NVB-hez. Az NVB ezek mindegyikét érdemi vizsgálat nélkül elutasította a hatáskör hiányára hivatkozva. A Kúria helybenhagyta ezeket az elutasításokat, így a kifogásokat érdemben egyetlen választási szerv

211 Dojcsák Dalma, Döbrentey Dániel, Kaputa Júlia, Kunos Zsuzsanna, Szabó Attila: *„Egyenlők és egyenlőbbek?” A TASZ Választási Jogi Programjának jelentése a 2019. évi európai parlamenti és önkormányzati választásokról*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019. 34-35. oldal

212 Kúria Kvk.III.39.398/2022/4. számú határozata

213 Mészáros Juli: Orbán Viktor kampányszlogennel dúsitott NAV-os levelet küldött a szülőknek, miszerint: Gyurcsány! 444.hu, 2022. február 8. <https://444.hu/2022/02/08/orban-viktor-kampanyszlogennel-dusitott-levelet-kuldott-a-szuloknek-miszert-gyurcsany>



sem bírálta el.<sup>214</sup> Az NVB szerint a közösségi médiában megjelentetett politikai hirdetések finanszírozása a választási kampány költségeinek elszámolása és ellenőrzése körébe tartozik, és ezek tekintetében kizárólag a Magyar Államkincstár jogosult eljárni, de hozzáteszi, hogy "a Kftv. a választási szervek részéről kizárólag a Nemzeti Választási Bizottság és a Nemzeti Választási Iroda számára határoz meg feladat- és hatáskört (...) más választási szerv részére semmilyen feladatot vagy hatáskört nem állapít meg".<sup>215</sup> Ebből az következne, hogy a kifogásokat az NVB-nél kellett volna benyújtani, de sem ezt nem teszi hozzá, sem azt, hogy ha a tömeges jogsértés veszélyét érzékeli, az NVB miért nem kezdeményezi a MÁK eljárását.

A Transparency International, a K-Monitor és Political Capital 2022 márciusában gyorsjelentést adott ki, amelyből az derül ki, hogy márciusban több mint 3 milliárd forint értékű plakátkampánnyal kampányolt a kormányoldal, 12.171 darab plakáttal. Mindeközben az egyesült ellenzék 390 millió forint értékben 1.564 darab plakátot helyezett ki. A kormánypártot támogató nyolcszoros túlerő a Fidesz mint párt, a kormány, valamint a Civil Összefogás Fórum (CÖF) plakátjaiból áll össze. A kormány és a kormánypárt összefonódásáról korábban már részletesen írtunk, mindez a plakátok tekintetében is megjelent. A CÖF kilencféle a Fideszt támogató plakáttal támogatta a kormánypárt kampányát, 632,5 millió forint értékben.<sup>216</sup>

A három civil szervezet elemzése szerint a kormány választási propagandája 2022 márciusában összesen 4247 plakáton zajlott, és ez a hirdetésmennyiség listaáron 1 milliárd 35 millió 965 ezer forintot ért. Márciusban a kormány háromféle plakáttal népszerűsítette a kormányt és a miniszterelnököt. A népszavazáson nemmel szavazásra buzdító "Védjük meg a gyerekeket" plakátokból összesen 3792 darabot helyeztek ki, 922 millió 623 ezer forint értékben. A háborús helyzetre utaló "Őrizzük meg Magyarország békéjét" kampány 112 millió 242 ezer forint értékben 453 darab plakátból állt, ez egészült ki a még kint maradt, "Magyarország előre megy" plakátokkal a korábbi plakátkampányból.<sup>217</sup> Ezt támasztja alá a G7 elemző cikke, amely szerint összességében tízszer annyit költött kampányra a Fidesz, (a kormány és a kormánypárti civil szervezetek költségeivel együtt) mint az ellenzék.<sup>218</sup>

Márki-Zay Péter, a hatpárti ellenzék miniszterelnök-jelöltje a Magyar Hang podcastjában nyilatkozott úgy, hogy több százmillió forint értékű adományt kapott a Mindenki Magyarországa Mozgalom (MMM - mely nem volt része a hatpárti ellenzéknek, de több módon, elsősorban óriásplakátok útján kampánytevékenységet fejtett ki) az Egyesült Államokból.<sup>219</sup> Az ügyben többféle hatósági, valamint titkosszolgálati vizsgálat folyik.<sup>220</sup> A támogatás összege közel 1,9 milliárd forint volt, azonban későbbi vizsgálatok már mintegy 4 milliárdos támogatási összegről szóltak, melyet az ellenzékhez köthető szervezetek

214 Lásd az ENEMO jelentésének 45. oldalán: "One of the problems revealed during adjudication of complaints related to the unclear and insufficient regulations on jurisdiction over certain types of complaints. 30 complaints/appeals submitted to the NEC concerned campaign financing, in particular, financing of campaign advertisements for candidates by third parties. All complaints were rejected by the NEC without examining on merits due to lack of competence. The Supreme Court upheld the position of the NEC. Thus, the alleged violations were left unaddressed." Nem áll rendelkezésre magyar nyelvű fordítás. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 19.

215 <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. Letöltés dátuma: 2022. október 19.

216 [https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/Kozteruleti\\_Kampanykoltesek\\_2022marcius.pdf](https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/Kozteruleti_Kampanykoltesek_2022marcius.pdf). letöltés dátuma: 2022. szeptember 29.

217 u.o.

218 Bucsky Péter: Tízszer többet költött a Fidesz és a kormány a választási kampányra, mint az ellenzék. *g7.hu*, 2022. május 11. <https://g7.hu/kozelet/20220511/tizenketszer-tobbet-koltott-a-fidesz-es-a-kormany-a-valasztasi-kampanyra-mint-az-ellenzek/>.

219 Bakró-Nagy Ferenc: Márki-Zayék még júniusban is több százmillió támogatást kaptak Amerikából. *telex.hu*, 2022. augusztus 27. <https://telex.hu/belfold/2022/08/27/marki-zay-mindenki-magyarorszaga-mmm-kampany-tamogat-as-usa>., Földi Kitti: A Mindenki Magyarországa Mozgalmat támogató amerikai szervezet elutasítja, hogy beavatkoztak volna a magyar választásokba. *444.hu*, 2022. szeptember 12. <https://444.hu/2022/09/12/a-mindenki-magyarorszaga-mozgalmat-tamogato-amerikai-szervezet-elutasitja-hogy-beavatkoztak-volna-a-magyar-valasztasokba>.

220 Farkas György: HVG: Márki-Zayék pénze nyomában a titkosszolgálat is. *24.hu*, 2022. október 26. <https://24.hu/kozelet/2022/10/26/hvg-marki-zayek-penze-nyomaban-a-titkosszolgakat-is/>.

kaptak<sup>221</sup>. A támogatások jogszerűségét hangsúlyozza az azokat az MMM részére nyújtó Action for Democracy nevű szervezet magyar vezetője.<sup>222</sup> A vizsgálatok jelen kézirat lezárásakor még folynak.

A Normális Élet Pártja volt az egyetlen jelölőszervezet, amely nem szerezte meg a listás szavazatok legalább 1 százalékát, ezért a 470 millió forintos állami támogatást vissza kellett fizetniük az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 8/C. § (2) bek. b) pontja szerint. Korábban azt állították, hogy az országos listaállításáért járó támogatást fel sem vették, a Magyar Államkincstár adatai viszont nem ezt bizonyították. Ellenben az állami támogatást már a szavazás napját követő napon, április 4-én visszautalta a párt, mivel abból a kampányra nem költöttek.<sup>223</sup>

#### d) Gyülekezési jog gyakorlása a kampány során

A 2022-es országgyűlési választások kampányidőszakában nem voltak jellemzőek tüntetések, demonstrációk, vagy nagy létszámú választási gyűlések. Anekdotikus úton tudomásunk van arról, hogy több esetben jogértelmezési vita alakult ki egyes aktivisták és a rendőrség között abban a kérdésben, hogy az általuk közterületre telepített pultok alkalmazásával zajló tevékenység esetében szükséges-e a közterület-foglalási engedély megléte, vagy a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti bejelentés megtétele, azonban ezek a viták a helyszínen, eljárás megindítása nélkül lezárultak, tekintettel a Ve. 143/B. §-ára.

#### e) A magánszféra megsértése a nevelési-oktatási intézményekben

A választási joggyakorlat a Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nktv.) a választásra irányadó jogszabályként ismeri el. Az Nktv. 24. § (3) bekezdése szerint: „A nevelési-oktatási intézmény helyiségeiben, területén párt, politikai célú mozgalom vagy párthoz kötődő szervezet nem működhet, továbbá az alatt az idő alatt, amíg az óvoda, iskola, kollégium el látja a gyermekek, tanulók felügyeletét, párt vagy párthoz kötődő szervezettel kapcsolatba hozható politikai célú tevékenység nem folytatható.” Az Nktv. szabálya a jellemzően nem, vagy csak részlegesen cselekvőképes oktatási-nevelési intézményben tartózkodók magánszférájának védelmét hivatott ellátni.

A 2022-es választások során is volt arra példa, hogy nevelési-oktatási intézményekben kampányoltak politikusok.<sup>224</sup> Rögtön a kampányidőszak elején számos kormánypárti képviselőjelölt osztott ki költségvetési támogatásból vásárolt laptopokat iskolákban. A laptoposztás ügye egészen az Alkotmánybíróságig jutott. A testület a 3131/2022. (IV. I.) AB határozatában jogszerűnek minősítette ezt a tevékenységet arra hivatkozva, hogy a jelöltek nem képviselőjelölti minőségükben, hanem jelenleg hivatalban lévő képviselői minőségükben vettek részt a rendezvényen. Az Alkotmánybíróság kimondja azt is, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy e két minőség egymástól egyértelműen elkülöníthető legyen.<sup>225</sup> A hivatalban lévő államtitkárok iskolai kampánytevékenysége kapcsán az NVB a Ve. 142. §-át alkalmazva nem állapított meg jogsértést (Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú végzése, valamint Kvk.I.39.245/2022/3. számú végzés és Kvk.II.39.258/2022/7. számú végzés).<sup>226</sup> Az újválasztásért kampányoló képviselők esetében az NVB a kampányoló jelölt javára és a közoktatás párt-politikai semlegességének a rovására döntötte el a

221 Cseke Balázs - Weiler Vilmos: A titkosszolgálat már 4 milliárd forintnyi külföldi pénzt talált az ellenzék kampánya mögött, *telex.hu*, 2023. január 25. <https://telex.hu/belfold/2023/01/25/nemzetbiztonsag-titkosszolgalat-jelentes-feloldottak-marki-zay-peter-mmm-kampanyfinansirozas> <https://telex.hu/belfold/2023/01/25/nemzetbiztonsag-titkosszolgalat-jelentes-feloldottak-marki-zay-peter-mmm-kampanyfinansirozas>

222 Iván-Nagy Szilvia: Korányi: Csak a diaszpórában élő magyarok pénzből támogattuk az MMM-et, *telex.hu*, 2022. október 12. <https://telex.hu/belfold/2022/10/12/koranyi-david-action-for-democracy>.

223 Lengyel Tibor: A gyenge választási szereplés után 470 milliót utalt vissza az államnak Gödény pártja. *Hvg.hu*, 2022. május 30. [https://hvg.hu/itthon/20220530\\_A\\_gyenge\\_valasztasi\\_szereples\\_utan\\_470\\_milliot\\_utalt\\_vissza\\_az\\_allamnak\\_Godeny\\_partja](https://hvg.hu/itthon/20220530_A_gyenge_valasztasi_szereples_utan_470_milliot_utalt_vissza_az_allamnak_Godeny_partja)

224 Csatári Flóra Dóra: Iskolai laptoposztással jogszerűtlenül kampányolt a fideszes képviselőjelölt, de büntetést nem kell fizetnie. *telex.hu*, 2022. február 23. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/02/23/fidesz-orszaggyulesi-kepviselőjelölt-iskolaban-kampanyol-laptoposztas-valasztasi-bizottsag-torvenyszeres>.

225 3131/2022. (IV.I.) AB határozat

226 Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú végzése, valamint Kvk.I.39.245/2022/3. számú végzés és Kvk.II.39.258/2022/7. számú végzés

kérdéseket (3257/2019. (X. 30.) AB határozat, Kúria Kvk. VII.39.273/2022/5. és Kvk.I.39.245/2022/3. számú végzései, és 3131/2022. (IV. 1.) AB határozat).<sup>227</sup> Az önkormányzati képviselők, polgármesterek kampánytevékenysége tekintetében a 3257/2019. (X. 30.) AB határozat volt a megítélés alapja.<sup>228</sup>

A TASZ álláspontja szerint hiába hivatkozik magára a választásokon induló jelölt hivatalban lévő képviselőként, ha közpénzt használ fel arra, hogy saját személyét hasonló akciókon keresztül népszerűsítse. Számottevő versenyelőnyhöz juttatja a hivatalban lévő képviselőket kihívóikkal szemben az, hogy a többi indulónak nem állnak rendelkezésére azok az erőforrások, amelyek az éppen pozíciót betöltő versenytársaiknak. A laptoposztás ügye emellett azért is jelentős, mert közintézményekben, kiskorúak jelenlétében kampányoltak a politikusok.

A kampányidőszakban Orbán Viktor egy honvéd középiskola diákjaival kampányolt, amely miatt egy hozzánk forduló jogsegélyt kérő az Alapvető Jogok Országgyűlési Biztosának vizsgálatát kezdeményezte. Kozma Ákos ombudsman azonban nem talált alapjogi visszásságot abban, hogy a miniszterelnök gyerekeket használ fel a kampánytevékenységéhez.

## **f) Médiaviszonyok és a politikai üzenetek eljuttatásának egyéb eszközei a kampány vonatkozásában**

### **1. Médiaviszonyok, kapcsolódó eljárások**

A választási kampány jelentős témája volt az Oroszországi Föderáció Ukrajna ellen 2022. február 24-én megindított háborúja. Bár a kormánypárt kommunikációs túlsúlya továbbra is jelentős, az Átlátszó arra hívja fel a figyelmet, hogy téves az az értelmezés, amely szerint csak a kormánypárti média üzenetei jutnak el a választópolgárokhoz. A hírműsorok nézettsége tekintetében a Republikon Intézet kutatása szerint csak enyhe a kormánypárti előny: a legnézettebb az RTL Klub híradója 37 százalékos közönségaránnyal, ezt követi a TV2 Tények 31 százalékkal. Az MTVA híradóit 19, az ATV-híradókat 11, a HírTV hírműsorait pedig 5 százalék követi rendszeresen.<sup>229</sup>

Ahogy arra a választási szervekről szóló fejezetben már utaltunk, a TV2 műsorvezetői és hírolvasói a 2018-as esethez hasonlóan<sup>230</sup> ismételten Orbán Viktor melletti szavazásra buzdítottak. 2018-ban a választási bizottság 3.450.000 forint bírságot szabott ki a TV2-re. A 2022-es eset éppen ezért jelentős: a TV2 vezetőségének reálisan számolnia kellett azzal, hogy ismételten bírságot szab ki a választási bizottság, a kampányvideót pedig ennek ellenére leforgatták. A várható bírság tehát nem volt kelően elrettentő ahhoz, hogy visszatartsa a TV2-t a jogsértéstől és a csatorna betartsa a választási eljárás szabályait. A videót ezúttal nem a TV-ben vetítették le, hanem a [tenyek.hu](http://tenyek.hu) oldalon jelenítették meg.

Az ügyben született kifogás sérelmezte, hogy a TV2 Médiacsoport megsértette a Ve. esélyegyenlőséget megkövetelő alapelvét, valamint az Mttv. kiegyensúlyozott tájékoztatást előíró szabályát is. Az Mttv. 12. § (2) bekezdése szerint a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát – a műsorszámok jellegétől függően – az egyes műsorszámokon belül, vagy a rendszeresen jelentkező műsorszámok sorozatában kell biztosítani. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a médiaszolgáltató hírszolgáltatást és politikai tájékoztatást nyújtó műsorszámaiban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai bármely médiaszolgáltató által közzétett műsorszámban szereplő politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hír-magyarázatot – nem fűzhetnek. Az NVB szerint azonban a [tenyek.hu](http://tenyek.hu) internetes sajtóterméknek minősül, ezért az Mttv. 12. §-a arra nem alkalmazandó. A választási bizottság alapelvsérelmet sem állapított meg, azzal az érveléssel, hogy a kifogástevő nem bizonyította, hogy a TV2 közvetetten közpénzből működik. Dr. Litresits András, a Magyar Szocialista Párt NVB-delegáltja a TASZ 2022. október 7-i kerekasztal-beszélgetésén felvetette, hogy a hasonló eseteknek elejét lehetne venni olyan szabályozással, mely szerint ismételt jogsértés (és így súlyosabb jogkövetkezmények) megállapítására akkor is lehetőség lenne, ha a jogsértések egymástól eltérő választási időszakokban történének – igaz, jelen esetben az ismétlődő jelleg megállapításáig – az eltérő platformok miatt – az NVB jogértelmezése el sem juthatott.

A Kúria a kérelmező érintettsége hiányában elutasította

227 3257/2019. (X. 30.) AB határozat, Kúria Kvk.VII.39.273/2022/5. és Kvk.I.39.245/2022/3. számú végzései, és 3131/2022. (IV. 1.) AB határozat

228 3257/2019. (X. 30.) AB határozat

229 Zubor Zsolt: Nem azért nyert a Fidesz, mert csak az ő médiája jut el az emberekhez - a kormánypárti médiafölény igazi arca. [atlatszo.hu](https://atlatszo.hu), 2022. május 17. <https://atlatszo.hu/kozugy/2022/05/17/nem-azert-nyert-a-fidesz-mert-csak-az-o-media-ja-jut-el-az-emberekhez-a-kormanyparti-mediafoleny-igazi-arca/>.

230 Herczeg Márk: 3,45 millióra bírságot kaptak a TV2-t, amiért a műsorvezetői nyíltan Orbánnak kampányoltak. [444.hu](https://444.hu), 2018. április 10. <https://444.hu/2018/04/10/345-milliora-birsagoltak-a-tv2-t-amiert-a-musorvezetoi-nyiltan-orbannak-kampanyoltak>.

a felülvizsgálati kérelmet. A Kúria Kvk.VI.39.407/2022/4. számú határozatában úgy fogalmaz, hogy a kérelmező érintettsége azért nem megalapozott, mert *“a videóban elhangzottak nem a kérelmezőről, de nem is konkrétan a kérelmezőhöz szóltak”*. A TASZ szerint az érintettség ilyen szűk értelmezése a választási jogorvoslat kiüresítéséhez vezethet. A politikai reklámok jellegükből fakadóan nem szólhatnak közvetlenül egy választópolgárhoz, a kampányszabályok megsértése pedig nem kizárólag a politikai versenytársakra gyakorol hatást, hanem az összes választópolgárra. A Ve. 222. § (1) bekezdése szerint a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be. Az ügyben való érintettség fogalmát jelentősen leszűkíti a magyar bírósági gyakorlat,<sup>231</sup> amit megerősített az Alkotmánybíróság is azzal, hogy az érintettség feltételeinek megállapítását a rendesbíróságok feladatának tartja.<sup>232</sup> 2019-es jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet arra, hogy ennek az a következménye, hogy a választásokba vetett közbizalmat romboló jogsértések orvosolatlanul maradnak, amennyiben nincs olyan érintett, aki számára a politikai versenyben megéri lefolytatni egy jogorvoslati eljárást.<sup>233</sup>

A teljes kampányidőszakban visszatérő téma volt a közszolgálati média diszfunkcionális működése, mely törvényi kötelezettségével összhangban ugyan az országos listát állító jelölőszervezetek számára biztosította a kötelező műsoridőt programjuk bemutatására,<sup>234</sup> más tekintetben nem tett eleget a közszolgálati kötelemnek. Ez különösen szembetűnő volt a kormányzó pártok narratívájának rendszeres bemutatása és politikusainak szerepeltetése kapcsán, melyekhez képest a választáson listát állító többi párt programja és jelöltjei nem jutottak szereplési lehetőséghez a fenti minimumon kívül. Ennek illusztrálására közismert példa, hogy azon 24 órán belül, amikor az M1 hírcsatornán a hatpárti ellenzék miniszterelnök-jelöltje 300 másodpercben bemutatta a pártszövetség programját, a

miniszterelnök március 15-i beszédét összesen kilenc alkalommal sugározták.<sup>235</sup> Ugyanakkor a hatpárti ellenzék nem használta ki a jogszabály által biztosított, a program bemutatására szolgáló műsoridőn túli reklámidőt.<sup>236</sup>

## 2. A népszavazásról szóló tájékoztatás

Fontos megemlíteni azt a kormánypártoknak kedvező helyzetet is, miszerint a népszavazáson való részvételre ösztönzés kormányzati megrendelésű társadalmi célú reklámok – formailag reklámszpotok – formájában zajlott, mely nem tárgya a kampányfinanszírozásról szóló szabályozásnak, azonban a kormányzati narratíva erősítésére alkalmas.

A társadalmi célú reklám jogorvoslat tárgya volt, azonban azt sem az NVB, sem a Kúria nem találta jogsértőnek, annak ellenére, hogy a reklámszpotban látható jelenet implicit módon alkalmas volt a népszavazással kapcsolatos kormányzati nézőpont népszerűsítésére, az ott megjelenő egyes szereplők nonverbális kommunikációja, az aláfestő zene és általánosságban a megteremtett atmoszféra útján – anélkül, hogy a szavazásra buzdítás konkrét iránya explicit módon megjelent volna. A Kúria azonban úgy látta, hogy a reklámszpotban szereplő édesanya viselkedéséből nem lehet egyértelmű következtetést levonni a szavazat irányára: *“Egy arckifejezésből, grimaszból, fintorból, mimikai jelből azonban csak kivételesen lehet azt egyértelműen eldönteni, hogy az a „nem”-el szavazásra buzdít. A kifogással érintett műsor szám esetén nem állapítható meg egyértelműen, hogy a női szereplő mimikája pontosan mit jelent, és mire vonatkozik. Annak értelmezését a befogadó népszavazási kérdéshez, illetve az ahhoz kapcsolódó társadalmi vitához való viszonya, tapasztalata, ismeretei alapvetően befolyásolják, de bárki számára egyértelmű kommunikációs értéke nem azonosítható.”*<sup>237</sup> A döntés – hasonlóan számos más, jogorvoslati kérelem nyomán született döntéshez – nélkülöz minden életszerűségi szempontot, továbbá nincs tekintettel a Ve. kampányeszköz-fogalmára, mely a választók akaratának befolyásolását vagy

231 Lásd: Pécsi Ítéletábrák Pk.VI.50.002/2017/3. számú végzése

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

233 Dojcsák Dalma, Döbrentey Dániel, Kaputa Júlia, Kunos Zsuzsanna, Szabó Attila: *„Egyenlők és egyenlőbbek?” A TASZ Választási Jogi Programjának jelentése a 2019. évi európai parlamenti és önkormányzati választásokról*. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2019., 53. o.

234 Ve. 147/A.§

235 Szalay Dániel: Kiderült, hányszor ismételte meg 24 óra alatt Orbán Viktor beszédét az állami M1. *media1.hu*, 2022. március 17. <https://media1.hu/2022/03/17/kiderult-hanyszor-ismetelte-meg-24-ora-alatt-orban-viktor-beszedet-az-allami-m1/>.

236 Diószegi-Horváth Dóra: Több mint egy órányi lehetőséget hagyott ki az ellenzék, hogy ingyen reklámozhassa magát a közmédiában. *lakmusz.hu*, 2022. április 14. <https://www.lakmusz.hu/tobb-mint-egy-oranyi-lehetoseget-hagyott-ki-az-ellenzek-hogy-ingeny-reklamozhassa-magat-a-kozmediaban/>.

237 A Kúria Kvk.IV.39.300/2022/5. sz. végzése

a befolyásolásra alkalmasságot helyezi középpontba. Nem lehet vitás, hogy a fent részletezett légkör megteremtése alkalmas a választói akarata befolyásolására.

## Ajánlások

1. A jogalkotónak biztosítani kell, hogy a jogszabályok megteremtsék a nem kormánypárti jelölőszervezetek számára is az egyenlő esélyek melletti kampányolást, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelvet.
2. A jogalkalmazónak szigorú és pontos mércét kell meghatároznia, amelyben a kormánypárt és a kormány kommunikációjának elkülönülése biztosított, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelvet.
3. A jogalkalmazónak – elsősorban az Alkotmánybíróságnak olyan szigorú és pontos mércét kell meghatároznia, amelynek segítségével el lehet választani a tényállításokat és értékítéleteket a választási kampány során is, és amely nem üresíti ki vagy teszi alkalmazhatatlanná a tényállítások igazságtartalmáért viselt felelősségi alakzatokat.
4. A jogalkotónak úgy kell szabályoznia a kampányidőszakot, hogy az a választás kitűzését követően megkezdődjön, mivel szabályozás hiányában a választás kitűzése és a szavazás napját megelőző ötvenedik nap között is *de facto* kampányidőszak zajlik, az arra vonatkozó jogi követelmények és garanciák mellőzése mellett.
5. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy a kormány a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhasson a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére és a kormányzati munka eredményeinek népszerűsítésére, annak érdekében, hogy a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelv érvényesüljön.
6. A jogalkotónak úgy kell újraszabályoznia a választási szervek hatáskörét, hogy a kampányidőszakon kívüli, de az adott választási eljárás során történt cselekmények és intézkedések is vizsgálhatóak legyenek a választási jogorvoslati eljárásban, hogy megteremtsék az ezekhez kapcsolódó garanciális és felelősségi jogszabályi hátteret.
7. A jogalkalmazóknak olyan szankciót kell alkalmazniuk, amely alkalmas arra, hogy a kormányt és az önkormányzatokat elrettentse a tájékoztatásnak alácazott kampánytevékenység gyakorlásától, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülését megkövetelő alapelvet.
8. A jogalkalmazóknak hatékonyan szankcionálniuk kell azt, ha a kormány közhatalmi pozíciója révén megszerzett adatbázist használ fel kampánycélokra, vagy más módon, közhatalmi pozíciójával visszaélve szerez előnyt a kampányban választások és népszavazások esetén is, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülését megkövetelő alapelvet.
9. A választási szervek tekintsék érintettnek az eljárásban az adott szavazáson aktív választójoggal rendelkező választópolgárokat, annak érdekében, hogy ők is élhessenek a jogorvoslati eszközök mindegyikével. Az állam biztosítson elegendő erőforrást a választási szervek részére az így esetlegesen megnövekedő ügyteher kezelésére.

## VIII. SZAVAZÁS

A szavazás folyamata technikai értelemben különösebb fennakadások nélkül zajlott, ugyanakkor továbbra is többekhez nem érkezett meg a mozgóurna a szavazás lezárásáig, és egyes esetekben feltorlódtak a szavazók a szavazóhelyiségben, emiatt sérülhetett a titkosság követelménye. A szavazatszámoló bizottságok számára többször problémát jelentett a közös eljárás lebonyolítása, mivel ellentmondásos információk alapján ítélték meg, hogy a választópolgárok számára szükséges-e kérés nélkül átadniuk mind az országgyűlési képviselő-választás, mind a népszavazás szavazólapjait.

A szavazás napján a szavazóhelyiségen kívül számtalan településen zajlottak visszaélések, melyek a választópolgárok illegális mozgósításában, szállításában, több esetben jogellenes ajándékozásban, pénz kifizetésében jelentek meg. Ezen esetek túlnyomó többsége jogkövetkezmények nélkül zárult: a választási bizottságok jellemzően elutasították a vonatkozó kifogásokat, vagy a jogsértés megállapítására szorítkoztak. A rendőrség a választással és népszavazással összefüggésben egyetlen esetben sem folytat hivatalból eljárást, nyomozás kizárólag bejelentés vagy feljelentés alapján indult, ami diszfunkcionális működésre utal.

### a) Általános tapasztalatok a szavazással kapcsolatban

A TASZ-hoz a szavazás napján történt eseményekről több forrásból is közvetlenül az érintettektől futottak be információk. Az idei volt az első olyan választás, amikor országszerte tizenkét jogászunk volt személyesen jelen kilenc megyében és Budapesten. A Tiszta Szavazás koalíció keretében a helyszínen dolgozó jogászok közvetítésével több száz önkéntes és aktivista jelzései érkeztek be hozzánk. Telefonos forródrótunkon a választás előtti napon és a választás napján összesen több mint 500 hívást fogadtunk, a választás napján urnanyitástól egészen a szavazatszámolás végéig. Emellett a választás napján százas nagyságrendben válaszoltunk meg

emailben érkezett jogsegély-megkereséseket.

Az elsődleges forrásokból szerzett tapasztalatok mellett a szavazás napján történtek értelmezéséhez másodlagos források is rendelkezésre állnak. A szavazás napján történt eseményekről számos egyéb másodlagos forrás mellett információkat tartalmaz az EBESZ végleges jelentése,<sup>238</sup> a European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO) jelentése,<sup>239</sup> az Agora választási megfigyelőinek előzetes megállapításai,<sup>240</sup> valamint a választási szervek honlapján elérhető az NVB<sup>241</sup> és az NVI elnökének beszámolója<sup>242</sup> és a választás napján történt rendkívüli események jegyzéke.<sup>243</sup>

A hazai civil választási megfigyelés intézményes keretének hiánya miatt a TASZ közvetlenül a szavazókörökben nem lehetett jelen, tekintettel arra, hogy a Ve. kizárólag más állam, kormányközi szervezet vagy nemzetközi nem kormányzati szervezetek, egyesületek számára biztosít civil megfigyelői státuszt.<sup>244</sup> Ez a körülmény a nemzetközi megfigyelők jelentései és jelen választási jelentés fókusza közötti eltérésben is tetten érhető.

A nemzetközi szervezetek jelentései a szavazás napjával kapcsolatban jellemzően a következő kérdésekre összpontosítanak:

- szavazókörök megnyitásának időpontja és körülményei (pl. az urnák ellenőrzése);
- szavazókörök elrendezése;
- a titkosság garanciái (fülkék és azok elfüggönyözhetősége, zsúfoltság, csoportos jelenlét előfordult-e a szavazófülkékben);
- szavazókörök felszereltsége;
- helyszíni tájékoztató anyagok elérhetősége;
- fogyatékos emberek hozzáférése (Braille szavazólapok rendelkezésre állása);
- kampányaktivitás a szavazókörök 150 méteres körzetében;

238 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

239 <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

240 <https://www.projects.aegge.org/eop/2640-2/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

241 <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

242 <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVI+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/c0b8ffcd-c3c9-93ba-c33f-f0f4c92398a8?t=1653652183464>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

243 <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/rendkivuli-esemenyek>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

244 Ve. 4. §.

- a szavazatszámoló bizottságok összetétele (nők reprezentációja);
- szavazatszámolás hatékonysága (gyorsaság, precizitás).

A szavazókörökben tapasztaltakhoz képest a nemzetközi megfigyelők jelentései a szavazókörökön kívül történt eseményekről legfeljebb érintőlegesen tesznek említést – annak ellenére, hogy mint azt a szavazás közbizalmi vetületeit elemző fejezetben elemeztük, a közbizalmat súlyosan erodáló események többsége itt történt. Az EBESZ jelentése utal rá, hogy megfigyelők kis számban észleltek nyomásgyakorlásra és megfélemlítésre utaló tevékenységet a szavazókörök környékén, valamint elszigetelt esetekben a szavazók szervezett szállítását is megfigyelték.<sup>245</sup> Az ENEMO megfigyelői a szavazókörök közvetlen közelségében is észleltek kampánytevékenységet, valamint a szavazók buszoztatását.<sup>246</sup> A szavazatszámlálás jelenségére pedig mind az EBESZ, mind az ENEMO jelentése kitér, ezekről azonban a megfigyelők nem közvetlen benyomásokat szereztek, hanem az esetről helyi partnereiktől tájékozódtak.

A nemzetközi megfigyelők jelentéseiből összességében az a kép rajzolódik ki, hogy a szavazás napján néhány egyedi esetet leszámítva minden rendben zajlott, a szavazás lebonyolítása a választási eljárási jogyagnak és a nemzetközi sztenderdeknek megfelelt. A fentiek alapján ugyanakkor a nemzetközi megfigyelők ezt a következtetést elsődlegesen a szavazókörökben tapasztaltak alapján vonták le.

A TASZ – szavazókörökön kívül szerzett – tapasztalataival jobban egybevág az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságokhoz és a Nemzeti Választási Bizottsághoz a szavazás napján tapasztaltak miatt érkezett kifogások. Ezek egy része a mozgóurnákkal volt kapcsolatos (a mozgóurna nem érkezett meg a helyszínre), más részük a szavazók szervezett szállítását kifogásolta, de érkeztek kifogások a szavazókörök 150 méteres körzetében folytatott kampánytevékenységgel és a népszavazási szavazólapok csak külön kérésre történő átadásával kapcsolatban is.<sup>247</sup> A kifogások és a TASZ-hoz a forrádróton, e-mailben, vagy az aktivisták

hálózatán keresztül eljutott problémák nagy átfedést mutatnak, amelynek egyrészt oka, hogy a TASZ számos esetben segítette a hozzá fordulókat kifogások megfogalmazásában, illetve benyújtásában. A hozzánk beérkezett jelzések mindegyikéből azonban nem született kifogás, ezért következtethetünk arra, hogy az egyes választási bizottságokhoz beérkezett kifogások és a TASZ-hoz érkezett jogsegély-megkeresések azért hasonlóak, mert ezek a konkrét eseteken túlmutató tendenciákat tükröznek. Míg a nemzetközi megfigyelők tevékenysége a választási eljárás szabályainak a szavazókörökre koncentrált formális értékelésére irányult, a jelentésünk a szavazás napjával kapcsolatban elsősorban azokat a szavazókörökön kívüli eseményeket értékeli, amelyek a választópolgárokat zavarták. Ezek egy része a választási eljárási joganyag tételes rendelkezéseit sérti, más esetekben viszont inkább olyan eseményekről van szó, amelyek nem egyértelműen sértik a Ve. szabályait, de kapcsolatban vannak a Ve. alapelveivel, azon belül is különösen a választások tisztaságának megóvása, az önkéntes részvétel, az esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elveivel, általánosságban pedig azzal a választópolgári érzékeléssel, hogy a választások tisztességes keretek között, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító módon zajlottak-e le.

A választópolgárok velünk megosztott érzetei, félelmei nem minden esetben bizonyítékokkal alátámasztható eseményekről szóltak. Nagy számban kerestek meg minket például választópolgárok, akik a szavazóhelyiségben kihelyezett tollak megbízhatósága miatt aggódtak. Bár a hasonló aggályok alaptalannak bizonyulnak, a választások tisztességességébe vetett közbizalom szempontjából ezen félelmek pontos indikátorok, ezért ezeket a jelentés közbizalomról szóló fejezetében tárgyaljuk.

## **b) A szavazókörökön kívüli, a választásokhoz kapcsolódó események**

### **1. Szavazatszámlálás**

- A Csongrád-Csanád megye 4. sz. országos egyéni választókerületébe tartozó Makón a Tiszta Szavazás koalíció aktivistái két szavazókör előtt

245 Lásd az EBESZ Jelentés 38. oldalán: *“Az NVMM megfigyelői nagyon kevés esetben számoltak be feszültségről vagy megfélemlítésről a szavazóhelyiségekben vagy azok környékén, és csak elszigetelt esetekben észleltek a szavazók szervezett szállítására utaló jeleket, amit a törvény nem tesz lehetővé.”* <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

246 Lásd az ENEMO Jelentés 11. oldalán: *“Instances of organized transportation of voters and active campaigning in proximity of polling stations were observed, as well as a high number of cases of violation of secrecy of the vote.”* Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

247 Az NVB 14 kifogást formai okokból utasított el és 6 esetben adott helyt a beadványnak.

is arra lettek figyelmesek, hogy 2-3 autó kora reggeltől órákon keresztül folyamatosan fuvarozta szavazni a választópolgárokat, majd a szavazat leadása után egy közeli telekre szállították őket ugyanezekkel az autókkal. Az aktivisták a helyi szavazóktól megtudták, hogy azért szállították ide a szavazókat, mert itt "a megfelelő helyre behúzott szavazatért 5 adag húst adtak a disznóvágásból visszamaradt húsokból". Az aktivistákat nem engedték be az udvarra, arra hivatkozva, hogy a rendezvény nem nyilvános "magáneseemény", annyit azonban kívülről is lehetett látni, hogy nagy sütés-főzés zajlott az udvaron.<sup>248</sup> A "választási disznótoros" mellett a Tiszta Szavazás aktivistái arról is beszámoltak, hogy a szavazókör előtt zaklatták is őket, fel akarták rúgni a pultjukat, miközben azt kiabálták: "mindenki szavazzon a Fideszre".<sup>249</sup> Csongrád-Csanád megye 4. sz. országos egyéni választókerületi választási bizottsága az ügyben benyújtott kifogás miatt nem állapított meg jogsértést a bizonyítékok elégtelenségére hivatkozva.<sup>250</sup> Az ügy érdekessége, hogy az illetékes OEKVB nem járt el az ügyben, és csak a Ve. 242. §-a szerinti, a választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat nyomán megszületett, 367/2022. sz. NVB-határozat nyomán folytatták le az eljárást.<sup>251</sup>

- A makói disznótoroshoz hasonló eseményt a szintén Csongrád-Csanád megye 4. sz. országos egyéni

választókerületébe tartozó Magyarcsanakdon is megfigyeltek az önkéntesek.<sup>252</sup>

- „Lefényképezed, jössz ki, adják a tízezer forintot. [...] Öten leadjuk, ötvenezer” – hangzott el Ongán (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei 6. számú országgyűlési egyéni választókerülete), a művelődési ház közelében lévő kisboltban a következő mondat, a Tiszta Szavazás koalíció által készített felvétele.<sup>253</sup> Az elhangzottak szerint a pénzt akkor kapta meg a választópolgár, ha a mobiltelefonjával lefényképezte, hogy a megfelelő helyre szavazott. Az ügyben benyújtott kifogást mind az illetékes OEKVB<sup>254</sup>, mind az NVB elutasította<sup>255</sup> – előbbi vitatható tartalmi (miszerint nem állapítható meg, hogy a visszaélést kinek a javára gyakorolták volna, továbbá hogy a visszaélés valóban megtörtént), utóbbi pedig formai okokból.
- Választás rendje elleni bűncselekményt valósít meg, aki az arra jogosultat a választásban anyagi juttatással befolyásolni törekszik,<sup>256</sup> illetve az is, aki szavazatát anyagi juttatás nyújtásától teszi függővé, és erre tekintettel anyagi juttatást fogad el.<sup>257</sup> A választás rendje elleni bűncselekmény tehát nemcsak pénz, hanem bármilyen anyagi juttatás (például élelmiszer) nyújtásával és elfogadásával is megvalósulhat, emellett a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás, illetve a választások tisztaságának alapelveit is sérti.

248 <https://tisztaszavazas.hu/2022/04/03/10000-forint-es-disznohus-a-voksokert-jogserto-szavavoszallitas-csalasok-ellen-dolgozo-onkentesek-zaklatasa-es-szavazokori-kisergetes-a-valasztas-vasarnap-esti-merlege/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

249 <https://tisztaszavazas.hu/2022/04/03/10000-forint-es-disznohus-a-voksokert-jogserto-szavavoszallitas-csalasok-ellen-dolgozo-onkentesek-zaklatasa-es-szavazokori-kisergetes-a-valasztas-vasarnap-esti-merlege/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

250 A Csongrád-Csanád megyei 04. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 30/2022. (IV. 15.) OEVB határozata.

251 [https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito?p\\_p\\_id=decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet\\_urlTitle=367%2F2022.-nvb-hat%25C3%25A1rozat-a-t.-r.-mag%25C3%25A1nszem%25C3%25A9ly-%25C3%25A1lta-beny%25C3%25BAjtott-kifog%25C3%25A1s-t%25C3%25A1rgy%25C3%25A1ban&decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet\\_mvcPath=%2Fdetails%2Fview.jsp](https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito?p_p_id=decision_WAR_nvidecisionportlet&p_p_lifecycle=0&decision_WAR_nvidecisionportlet_urlTitle=367%2F2022.-nvb-hat%25C3%25A1rozat-a-t.-r.-mag%25C3%25A1nszem%25C3%25A9ly-%25C3%25A1lta-beny%25C3%25BAjtott-kifog%25C3%25A1s-t%25C3%25A1rgy%25C3%25A1ban&decision_WAR_nvidecisionportlet_mvcPath=%2Fdetails%2Fview.jsp). letöltés dátuma: 2022. október 4.

252 Móra Ferenc Sándor: Gyorsan berekesztették a választási disznótort. *telex.hu*, 2022. április 3. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/03/gyorsan-berekesztettek-a-valasztasi-disznotort>.

253 <https://www.facebook.com/tisztaszavazas/videos/369540398514978/>.

254 A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei 6. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 17/2022. (IV.06.) OEVB határozata.

255 [https://www.valasztas.hu/en/hatarozat-megjelenito?p\\_p\\_id=decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet\\_mvcPath=%2Fdetails%2Fview.jsp&decision\\_WAR\\_nvidecisionportlet\\_urlTitle=347%2F2022.-nvb-hat%25C3%25A1rozat-j%25C3%25A9zs%25C3%25B3-g%25C3%25A1bor-egy%25C3%25A9ni-k%25C3%25A9pvisel%25C5%2591jel%25C3%25B6lt-%25C3%25A1lta-beny%25C3%25BAjtott-fellebbez%25C3%25A9s-t%25C3%25A1rgy%25C3%25A1ban](https://www.valasztas.hu/en/hatarozat-megjelenito?p_p_id=decision_WAR_nvidecisionportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&decision_WAR_nvidecisionportlet_mvcPath=%2Fdetails%2Fview.jsp&decision_WAR_nvidecisionportlet_urlTitle=347%2F2022.-nvb-hat%25C3%25A1rozat-j%25C3%25A9zs%25C3%25B3-g%25C3%25A1bor-egy%25C3%25A9ni-k%25C3%25A9pvisel%25C5%2591jel%25C3%25B6lt-%25C3%25A1lta-beny%25C3%25BAjtott-fellebbez%25C3%25A9s-t%25C3%25A1rgy%25C3%25A1ban). letöltés dátuma: 2022. október 4.

256 Btk. 350. § (1) bek. e) pont.

257 Btk. 350. § (1) bek. i) pont.



## 2. Szavazók jogellenes szállítása

- Helesfán (Baranya megyei 4. sz. országgyűlési egyéni választókerület) a Tiszta Szavazás megfigyelői felvételen rögzítették, ahogyan egy kisbusz legalább kétszer fordulva 9, illetve 10 főt szállított a szavazókör közelébe.<sup>258</sup> A kifogást az OEVB elbírálta, jogsértést állapítottak meg.<sup>259</sup>
- Alsózsoltán és Felsőzsoltán is választópolgárok tömeges szállítása miatt nyújtottak be kifogások, melyeknek az OEVB – a jogsértés megállapításával – részben helyt adott, de jogkövetkezményeket a jogsértés megállapításán túl nem alkalmazott.<sup>260</sup>
- A Hortobágyi Önkormányzat Tanyajarat néven menetrendszerű buszjáratot is meghirdetett a választás napjára. Ettől a Hajdú-Bihar megye 5. számú választási bizottság még a választás napja előtt eltiltotta az önkormányzatot, de a helyi civil megfigyelők szerint a buszoztatásra ennek ellenére sor került. A polgármester a vádakra reagálva elmondta, hogy nem történt választás rendje elleni bűncselekmény, mert nem választókat, hanem szavazatszámhlálókat szállítottak.<sup>261</sup>
- Karcagon (Jász-Nagykun-Szolnok 3. sz. országgyűlési egyéni választókerület) a „Húszezren a tiszta választásért 2022-ben” csoport szavazatszámhlálója figyelt fel a szavazók szervezett buszoztatására. Videót készített az érkező kisbuszról, amikor egy másik várakozó jármű sofőrje rátámadt, és durva szavakkal a videózás befejezésére szólította fel. „Kirúgom a kezedből, menjél be” – ordította a sofőr a szavazatszámhlálónak, aki azzal védekezett, hogy hivatalos személynek számít.<sup>262</sup>

- Az aktivisták Gyöngyösön, Farkaslyukon, Tiszavasváriban, Nyírbátorban és Zalakomárban is tapasztalták a szavazók tömeges szállítását, de a jogorvoslat – különböző okokból – nem volt sikeres. A kifogásokat a választási szervek elutasították, vagy eleve nem került sor kifogás benyújtására.<sup>263</sup> Gyöngyösön (Heves megyei 2. sz. országgyűlési egyéni választókerület) és Alsózsoltán (Borsod-Abaúj-Zemplén megyei 1. sz. országgyűlési egyéni választókerület) az utaztatás dokumentálása közben fenyegetés is érte az önkénteseket.<sup>264</sup>

A Ve. szabályozása a szavazók szállításának kérdésében 2018. óta változatlan. A Ve. 143/A. § (3) bekezdése értelmében "Szavazóhelyiséghez történő szállításra való nyilvános felhívás közzétételének minősül az olyan felhívás, nyilvános közlés vagy plakát, amely szavazóhelyiséghez történő szállítás megszervezésére hív fel, szavazóhelyiséghez történő szállítást elősegítő eszközt népszerűsít, vagy annak használatára hív fel. Szavazóhelyiséghez történő szállításra való felhívásnak minősül a szavazóhelyiséghez való szállítás megszervezése, illetve a szavazóhelyiséghez való szállítás szervezésére szolgáló számítógépes alkalmazás előállítása, közzététele". Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében pedig "szavazóhelyiséghez történő szállításra nyilvános felhívás nem tehető közzé." A választópolgárok szállítása csak abban az esetben jogszerűtlen, ha a szavazókat 9 fős vagy annál nagyobb járművel szállítják a szavazóhelyiséghez. A tiltás differenciálatlan és ahogy arra a külképviseleti szavazás kapcsán már utaltunk, nem veszi figyelembe azt a körülményt, hogy a szállítás az esélyegyenlőséget előmozdító, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást elősegítő segítségnyújtás is lehet. Ez akkor is így van, ha a szavazás napján tapasztalt esetek elsőprő többsége mögött nem ilyen motiváció állt.

258 <https://www.facebook.com/tisztaszavazas/videos/szavaz%C3%B3sz%C3%A1ll%C3%ADt%C3%A1s-helesf%C3%A1n/1565501043824804/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

259 A Baranya megyei 04. sz. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 31/2022. (IV. 5.) OEVB határozata.

260 <https://www.cka.hu/tiszta-szavazas-osszegzese/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

261 Barnóczki Brigitta: Menetrendszerű busszal vitték a szavazókat a Hortobágyon a Tiszta szavazás civil szervezet szerint, a polgármester cáfol. *telex.hu*, 2022. április 3. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/03/menetrendszeru-busszal-vittek-a-szavazokat-a-hortobagyon-a-tiszta-szavazas-civil-szervezet-szerint>.

262 Átlátszó: Választási visszaélések, élő közvetítés – Láncszavazást videóztunk a putnoki parkolóban. *atlatszo.hu*, 2022. április 3. <https://atlatszo.hu/kozugy/2022/04/03/valasztasi-visszaelesek-elo-kozvetites-kitoltott-szavazolapokat-talaltak-erdelyben/>.

263 <https://www.cka.hu/tiszta-szavazas-osszegzese/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

264 Farkas György: Tiszta Szavazás: Autót ütlegelő szavazószállítók, kiabáló pap, erőszak. *24.hu*, 2022. április 3. <https://24.hu/belfold/2022/04/03/tiszta-szavazas-autot-utlegelo-szavazoszallitok-kiabalo-pap-eroszak/>., Siki: Egyre szaporodnak a választási csalásokról szóló bejelentések. *index.hu*, 2022. április 3. <https://index.hu/belfold/2022/04/03/valasztasi-csolas-bejelentések/>.

### 3. Rendőri intézkedések

A fenti események egy része kapcsán felmerülhet bűncselekmény elkövetésének gyanúja – részben a Btk. 350. § (1) bekezdése szerint minősülő választás rendje elleni bűncselekmény, részben, leginkább az aktivistákat ért atrocitások kapcsán más bűncselekmények, például a Btk. 339. §-a szerint minősülő garázdaság, vagy akár testi sértés gyanúja.

Az Országos Rendőr-főkapitányság részére küldött adatigénylésünkben a választásokat követően azzal kapcsolatban kértünk közérdekű adatokat a rendőrségtől, hogy összesen hány feljelentés érkezett be hozzájuk a választás napjával összefüggésben és hány esetből, milyen bűncselekmények esetében indítottak hivatalból eljárást a szavazás napjával összefüggésben. Megkeresésünkre az Országos Rendőr-főkapitányság azt a választ adta, hogy ezekről az eljárásokról a rendőrség nem végez adatgyűjtést, emiatt kifejezetten a választás napjával kapcsolatos információk nem állnak rendelkezésünkre. A rendőrségtől ugyanakkor sikerült információkat kinyerni a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekményekkel összefüggésben, a 2022. február 12. és május 31. közötti időszakra vonatkozóan.

Az Országos Rendőr-főkapitányság válasza szerint a rendőrséghez a kérdéses időszakban összesen 64 bejelentés vagy feljelentés érkezett a Btk. 350. §-a szerint minősülő, a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény gyanúja miatt. Ezen országos adatokat az Országos Rendőr-főkapitányság megyei bontásban kezeli, a bejelentések vagy feljelentések területi megoszlását az alábbi táblázat tartalmazza:

Választás rendje elleni bűncselekmény (Btk. 350. §)

Eljáró szerv	Feljelentés/Bejelentés	Feljelentés elutasítása	Folyamatban	Vádemelési javaslat	Felfüggesztés	Megszüntetés	Egyesítés
Bárenye MRFK	1		1				
Bács MRFK	5		5				
Békés MRFK	2		1		1	1	
Borsod MRFK	5	2	3				
Csongrád MRFK	1		1				
Fejér MRFK	8	1	7				4
Győr MRFK	8	4	4				
Hajdú MRFK	4		2		2	1	
Heves MRFK	1	1					
Jász MRFK	7		4		3	8	
Nógrád MRFK	2		2				
Pest MRFK	4	3	1				1
Somogy MRFK	1		1				
Tolna MRFK	2		2				
Vas MRFK	3	1	2				2
Veszprém MRFK	1		1				1
BRFK	8		8				
KR NNI	1		1				
<b>Összesen:</b>	<b>64</b>	<b>12</b>	<b>46</b>		<b>6</b>	<b>18</b>	

265 Rtv. 13. § (1) bek.

Nyomozás kizárólag bejelentés vagy feljelentés alapján indult, nyomozást az összesen 64 bejelentés vagy feljelentés alapján 52 esetben rendeltek el.

Önmagában beszédes, hogy a rendőrség hivatalból egyetlen olyan esetet sem észlelt, amikor választás rendje elleni bűncselekmény gyanúja miatt intézkedésre lett volna szükség. Az aktivisták által készített videofelvételek alapján kijelenthető, hogy egyes esetekben lényegében a rendőrség helyett töltötték be azt a szerepet, hogy legyen valaki a szavazókörök közelében, aki képes észlelni a bűncselekmények elkövetését. A rendőrség az aktivisták bejelentése nyomán számos esetben intézkedett, más esetekben viszont hatáskör hiányára hivatkozva hátrította el az intézkedési kötelezettség teljesítését. Makón például a disznóvágást látva a szemtanúk rendőrt hívtak, a rendőrök azonban a helyi választási bizottsághoz irányították a bejelentőket.<sup>265</sup> A helyszínen lévő jogász a megyei rendőrfőkapitányhoz fordult, panaszt tett, ezt követően a helyszínen megjelentek a rendőrrjárőrök, és intézkedésbe fogtak – feltehetően erre az esetre utal a Csongrád megyei Rendőr-főkapitányságon folyamatban lévő egy eljárás a táblázatban.

## c) A szavazás lebonyolításával kapcsolatos események

### 1. Titkosság

A nemzetközi szervezetek jelentései arra hívják fel a figyelmet, hogy a szavazás titkossága számos esetben veszélyben volt. Az EBESZ jelentése szerint a titkosságra a szavazókörök zsúfoltsága jelentette a legnagyobb veszélyt. A megfigyelt szavazókörök 11 százalékában nem volt biztosítva, hogy más ne láthassa a kitöltött szavazólapot. A szavazófülkék kialakítása a megfigyelt szavazókörök 32 százalékában járult hozzá a titkosság garanciáinak lerontásához. 17 százalékban fordult elő csoportos szavazás (több választópolgár egy fülkében, amely a Ve. 180. § (2) bekezdésébe tételesen is ütközik), és rendszeres volt az is, hogy a választópolgárok önként döntöttek úgy, hogy nem használták az egyébként biztosított szavazófülkét.<sup>266</sup> Az ENEMO jelentése 3 százalékra mérte azoknak a szavazóköröknek az arányát, amelyekben a szavazókör elrendezése – különösen a szavazófülke és a helyszín alkalmatlansága miatt – a választás titkosságát veszélyeztethette.<sup>267</sup>

Jogsegélyszolgálatunkhoz a választások napján két jelzés érkezett azzal kapcsolatban, hogy a szavazófülkékben nem volt függöny. A Ve. 167. § (2) bekezdése szerint a szavazóhelyiségben a szavazás titkosságának biztosítása érdekében a szavazás zökkenőmentes lebonyolításához szükséges számú, de legalább két szavazófülkét kell kialakítani. A szavazófülkék használata nem kötelező, a Ve. pedig függönyről és a zsúfoltság kérdéséről egyáltalán nem tesz említést. Ettől függetlenül a szavazóhelyiséget a Ve. 165. § (1) bekezdés b) pontja szerint úgy kell kialakítani, hogy az garantálja a választópolgárok befolyásolástól mentes joggyakorlását.<sup>268</sup> Ha ez az állapot a szavazókör adottságai miatt csak függöny felszerelésével biztosítható, akkor a függöny a titkosság biztosításának elengedhetetlen garanciája.

266 Lásd az EBESZ Jelentés 37. oldalán: "A szavazási eljárást nagyrészt betartották, azonban csoportos szavazást (egyszerre több szavazó jelenlétét a szavazófülkében) a felkeresett szavazóhelyiségek 17 százalékából jelentettek. A szavazófülkét nem használó választópolgárok, a nem megfelelő szavazóhelyiségekkel, a túlzúfoltsággal és csoportos szavazással egyetemben veszélyeztették a szavazás titkosságát." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

267 Ld. az ENEMO Jelentésének 48. oldalán: "In total, 97 percent of the polling stations were assessed to have an adequate arrangement for voting, while at 3 percent, the arrangement was assessed as inadequate, mainly due to positioning of the voting booths or improper premises, which sometimes led to overcrowding, with a potential to jeopardize the secrecy of the vote, or impossibility for all PSC members and observers to have a clear view of the entire voting process." Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

268 A szavazókörben az asztalra helyezett háromoldalú ún. mobil szavazófülke kihelyezésével kapcsolatban a Kúria Kvk. III.37.981/2016/3. számú végzése kimondta, hogy az a választás titkosságának alapelvét sérti, azok önmagukban nem alkalmasak a szavazófülke funkciójának betöltésére.

269 Ve. 2. § (1) bek. b) pont.

### 2. Mozgórna kiszállításának elmaradása

Jogsegélyszolgálatunkhoz körülbelül 15 olyan esetről érkezett jelzés, amikor a választás napján a mozgórna nem érkezett meg az igényelt helyszínre, annak ellenére, hogy az igénylő szabályszerűen benyújtotta a mozgórna iránti kérelmet és fel is vették a vonatkozó névjegyzékbe. A mozgórnaival kapcsolatos anomáliákat részletesen a jelentés a választási szervek működésével és a hátrányos helyzetű választópolgárokkal kapcsolatos fejezete mutatja be.

### 3. Szavazólapok átvétele

Jogsegélyszolgálatunkat számos választópolgár kereste telefonon és e-mailben a választás napján azzal, hogy a szavazatszámoló bizottságok megkérdézték, hogy kér-e népszavazási szavazólapot, illetve éppen ellenkezőleg, nem kérdezték meg, hogy igényt tart-e rá, hanem az összes szavazólapot automatikusan átnyújtották. A választások napján SZSZB tagoktól is érkezett arra vonatkozó kérdés, hogy mi a helyes formula, milyen felhívással, hogyan kellene a közös eljárásban aláírni a választópolgárokkal a népszavazás és a választás névjegyzékét (illetve felajánlani a szavazólap átvételének lehetőségét). A hozzánk forduló választópolgárok a szavazatszámoló bizottságok magatartását határátlépésként értékelték – egy részük egyáltalán nem kívánt részt venni a népszavazáson, ezért a szavazólap kérdés nélküli átnyújtását úgy élték meg, mintha a bizottság akaratuk ellenére presszionálta volna őket a népszavazáson történő részvételre, mások pedig éppen abban fedezték fel a befolyásolás szándékát, ha az SZSZB rákérdezett arra, hogy kérnek-e népszavazási szavazólapot is.

A Ve. a választási eljárásban történő önkéntes részvételt alapelveként rögzíti,<sup>269</sup> a jelenlegi politikai kontextusban pedig különösen érzékeny kérdés volt, hogy hogyan valósul meg mindez a népszavazással kapcsolatban. A

népszavazás egyaránt volt jelen "gyermekvédelmi",<sup>270</sup> illetve "homofób propaganda"<sup>271</sup> népszavazásként a közbeszédben. A népszavazás ellentmondásos megítélése és az, hogy sokak számára a népszavazással való egyet nem értés kifejezése akár a távolmaradással, akár az érvénytelen szavazat leadásával morális kérdésként jelentkezett, az önkéntes részvétel alapelvének különös jelentőséget adott.<sup>272</sup>

A Nemzeti Választási Iroda közleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy a szavazatszámoló bizottságoknak a névjegyzék aláíratását és a szavazólapok kiadását mindkét választástípusban semlegesesen kell megtenniük. Az NVI felhívta a jegyzők figyelmét, hogy a szavazatszámoló bizottságoknak kérés nélkül kell biztosítaniuk a választópolgároknak, hogy mindkét választástípus névjegyzéki rovatát aláírassák, a szavazólapokat pedig az aláírásnak megfelelően kell átadniuk a választópolgárnak.<sup>273</sup>

A szavazólap átnyújtását megelőzte a népszavazásra és a választásra létrehozott külön névjegyzékek aláírása, a közös eljárás szabályai miatt pedig a korábbiaktól eltérően valóban magyarázatra szorult, hogy pontosan mire is szolgál a két külön aláírás. A tájékoztatás módjával kapcsolatos választópolgári felháborodás a bizalom hiányát jelzi, ami nem meglepő, tekintve, hogy a közös eljárás szabályaira vonatkozó módosítások 2021. novemberében, kevesebb mint fél évvel a választásokat megelőzően léptek hatályba. (A nem egyértelmű SZSZB-eljárási kötelezettség miatt az SZSZB-eket marasztaló NVB-határozatok is születtek, amelyek megállapították a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvébe ütközést, melyről a választási szervek működését bemutató fejezetben bővebben írtunk.<sup>274</sup>)

Míg a szavazás lebonyolításával kapcsolatos visszasságok kezelése a választási szervek felkészültségének kérdése, addig a szavazókörökön kívüli, országszerte tapasztalható visszasságok tervezett előkészítő munka eredményei, amelyek tudatos szembehelyezkedést jelentenek a Ve. alapelveivel, adott esetben pedig a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseivel. Azt, hogy ez utóbbi eseményeknek a választási eredményre volt-e, és ha igen, mennyiben volt értékelhető hatása, nincs eszközünk megítélni,<sup>275</sup> megtörténtüket ugyanakkor a rendelkezésre álló videofelvételek alapján a közvélemény tényként kezeli. Függetlenül attól, hogy kimutatható-e bármilyen, a választási eredményekre gyakorolt közvetlen hatás, akár egyetlen, a választói akarat anyagi ellenszolgáltatás fejében történő direkt befolyásolására irányuló, dokumentált cselekmény is alkalmas a választások tisztaságának és egyben a választási eredmény legitimitásának megkérdőjelezésére – a kérdéskörrel részletesen a jelentés közbizalomról szóló része foglalkozik.

## Ajánlások

1. A rendőrség gondoskodjon arról, hogy a választások napján hivatalból is hatékonyan észlelhetőek legyenek a választásokkal összefüggésbe hozható bűncselekmények és szabálysértések. Alakítson ki olyan protokollt és szervezeti megoldásokat, melyek elősegítik a választás rendje elleni bűncselekmények hatékony megelőzését és felderítését, annak érdekében, hogy a rendőrség hatékony fellépése valós viszatartó erőt képezzen.
2. A beérkezett bejelentések és feljelentések kivizsgálása kapcsán a rendőrség állományát képezni kell annak érdekében, hogy a hatáskörükbe tartozó

270 Bákonyi Ádám: Sorosék elszabotálnák a népszavazást. *magyarnemzet.hu*, 2022. március 12. <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/03/sorosek-elszabotalnak-a-gyermekvedelmi-nepszavazast>.

271 Marjai János: Kampánnyal készülnek a civil szervezetek a kormány homofób népszavazására. *24.hu*, 2022. március 1. <https://24.hu/belfold/2022/03/01/gyermekvedelmi-homofob-nepszavazas-civilek-kampany-ervenytelen-szavazat/>.

272 Különösen igaz ez annak fényében, hogy számos civil szervezet - többek között a TASZ is - érvénytelen szavazásra buzdított a népszavazáson. Lásd: <https://www.amnesty.hu/szavazzunk-ervenytelenul-a-kormany-kikozosito-nepszavazasan/>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

273 MTI: Választás 2022 – NVI: A szavazatszámoló bizottságoknak kérés nélkül kell biztosítaniuk a választópolgároknak, hogy mindkét választástípus névjegyzéki rovatát aláírassák. *Hirado.hu*, 2022. április 3. <https://hirado.hu/belfold/cikk/2022/04/03/valasztas-2022-nvi-a-nevjegyzek-alairatasat-es-a-szavazolapok-atadasat-semlegesesen-kell-megtenniuk-a-szavazatszamlalo-bizottsagoknak>.

274 A marasztaló döntések itt érhetőek el: <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/334-2022-nvb-hatarozat-a-h-e-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. október 4., <https://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/333-2022-nvb-hatarozat-a-magyar-munkaspart-a-dr-h-j-p-maganszemely-a-k-l-maganszemely-által-benyujtott-fellebbezes-targyaban>. letöltés dátuma: 2022. október 4.

275 Szlavkovits Rita: A makói disznótoros ház szomszédai azt mondják: "Hús nélkül is a Fideszre szavazunk". *hvg.hu*, 2022. április 4. [https://hvg.hu/itthon/20220404\\_Makoi\\_romak\\_Hus\\_nelkul\\_is\\_a\\_Fideszre\\_szavaztunk\\_volna](https://hvg.hu/itthon/20220404_Makoi_romak_Hus_nelkul_is_a_Fideszre_szavaztunk_volna).

- cselekmények felismerése hatékonyabb legyen, és legyen hajlandóság a civil megfigyelőkkel való együttműködésre, elősegítendő a választás tisztaságának megóvását.
3. A jogalkotó írja elő, hogy a választópolgároknak a szavazófülke használata kötelező, elősegítendő a titkosság garanciáinak érvényre juttatását és választópolgár befolyástól mentes joggyakorlását.
  4. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely kötelezővé teszi a titkosság garanciáit hatékonyan érvényre juttató szavazófülkék telepítését.
  5. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely alkalmas azon visszaélések megakadályozására, melyek arra vezethetők vissza, hogy több választópolgár egyszerre tartózkodik a szavazófülkében, elősegítendő a titkosság garanciáinak érvényre juttatását és választópolgár befolyástól mentes joggyakorlását.
  6. A jogalkotó szabályozza teljeskörűen a szavazatszámoló bizottság feladatait arra az esetre, ha a szavazóhelyiségnél a választópolgárok száma miatt sorbanállás alakul ki, ezzel biztosítva a szavazás gördülékeny lebonyolítását.
  7. A jogalkotó rendezze egyértelműen a szavazatszámoló bizottság feladatait a közös eljárással összefüggésben, elkerülendő a Ve. szerinti önkéntes részvétel alapelveinek sérelmét.
  8. A jogalkotó módosítsa úgy a Ve.-t, hogy abban egyértelműen feljogosítja a választópolgárokat saját tolluk használatára a névjegyzék aláírása és a szavazás során.

## IX. JOGORVOSLATOK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN

A választási jogorvoslati rendszer továbbra sem tekinthető maradéktalanul alkalmasnak arra, hogy megelőzze, orvosolja, illetve szankcionálja a választási eljárás során megvalósult jogsértéseket. A jogorvoslathoz való jog csak a kifogástétel körében biztosított közel mindenki számára, az eljárás további szintjein már szigorú érintettséget kell bizonyítani, ennekhiányában a választási szervek nem foglalkoznak az állított jogsértéssel. Ráadásul a választási bizottságok (és a bírói fórumok) a jogsértések bizonyításának irreálisan magas szintjét követelik meg. Ezt az esetek többségében a jogsértések természetéből fakadóan sem a kifogást benyújtó választópolgárok, sem a jelöltek, jelölőszervezetek nem tudják teljesíteni, mert nyomozóhatóságtól elvárható mélységű és alaposságú bizonyítást igényelnének, melyre sem jogi lehetősége, sem eszközei, sem elegendő ideje nincs a kifogást tevőnek.

Különösen a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) hozott álláspontunk szerint jogsértő döntéseket, melyeket (kevés kivételtől eltekintve) később sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság nem korrigált.

A választási szervek hivatalból nem folytatnak eljárást, függetlenül a rendelkezésre álló bizonyítékoktól, emellett nyomozati hatáskörrel rendelkező szervek eljárását is kevés esetben kezdeményezik, aminek következtében sokszor még a megállapított jogsértések is jogkövetkezmények nélkül maradnak. Mindezek eredményeként számos jellegzetes, országos, illetve választásról választásra visszatérő jogsértés marad érdemi kivizsgálás és következmények nélkül – ilyen a kampányidőszakon kívüli jogsértések vizsgálatának kizártsága, az ajánlóívvel való visszaélés kérdésköre, a közösségi médiában megjelenő politikai hirdetések finanszírozásával kapcsolatos visszaélések, a közoktatási intézményekben végzett kampánytevékenység, valamint a hivatalban lévő, jellemzően kormánypárti jelöltek által hivatali időben és/vagy az ő érdekükben hivatalos személyek által kifejtett és/vagy hivatali erőforrások felhasználásával végzett kampánytevékenység.

### a) A jogorvoslatok jogi környezete, jogszabályi változások

A jogorvoslati rendszerben 2018-ban történt változás,<sup>276</sup> a területi választási bizottság (TVB) beiktatása az országos egyéni választókerületi bizottság (OEVB) és a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) közé. Ennek következtében a 106 OEVB járt el első fokon az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódó jogszabálysértések esetén, egyes (helyi) médiaügyek kivételével (ezekben a TVB jár el elsőfokon).

Az OEVB döntései ellen két esetben lehetett fellebbezni a TVB-hez:

- a jelölt vagy jelölőszervezet rendelkezésére bocsátott ajánlóív határidőben történő leadásának elmulasztása esetén az OEVB határozatával kiszabott bírság elleni fellebbezés,
- az OEVB által az egyéni választókerületi jelölt nyilvántartásba vételéhez kapcsolódó döntés elleni fellebbezés.

Minden más esetben az OEVB-hez benyújtott kifogás tárgyában hozott döntés elleni fellebbezés elbírálása az NVB feladata.

A TVB határozatot hoz az országos listás választás területi részeredményéről, az OEVB az egyéni választókerületi választási eredményről. E döntésekkel szemben az NVB-hez lehet fellebbezni. 2022-ben egy esetben sem került vitatásra sem az egyéni, sem a területi részeredmény jogorvoslat útján.

Az NVB nemcsak másodfokú, hanem elsőfokú hatáskörrel is rendelkezik az országos jogszabálysértések elbírálása során, kiemelten a médiaügyekben. Az NVB döntései ellen a Kúria felülvizsgálatát lehet kérni, a Kúria döntésével szemben pedig alkotmányjogi panaszt lehet kezdeményezni,<sup>277</sup> továbbra is háromnapos határidőkkel, mint ahogyan az elbírálásra is három nap áll rendelkezésre.

276 A Velencei Bizottság által szükségesnek tartott további változtatások nem történtek meg, ld. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR): Joint Opinion on the 2020 Amendments to Electoral Legislation, 14. D-E., <https://www.osce.org/files/f/document-s/a/5/502029.pdf>. Letöltés dátuma: 2022. december 12.

277 Megjegyezzük, hogy a Kúria függetlenségével kapcsolatos aggályok idén tovább fokozódtak, ld. Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (2018/0902R(NLE)), AF. és AH. pontok, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html). Letöltés dátuma: 2012. december 12.

## b) A jogorvoslatokkal kapcsolatos statisztika

Az ENEMO szerint az NVB 228 kifogást és fellebbezést bírált el,<sup>278</sup> míg az NVB saját összesítése szerint 82 elsőfokú döntés (kifogás) mellett 138 fellebbezést bíralt el, összesen 220 nem adminisztratív döntést hozott.<sup>279</sup>

A TVB-hez 126 kifogást nyújtottak be, melyeket a TVB néhány kivétellel mind elutasította. A TVB-döntésekkel szemben 14 fellebbezést nyújtottak be, melyeket a Kúria kivétel nélkül elutasított. Az OEVB-k több mint 500 kifogást bíráltak el.<sup>280</sup>

A Kúria 98 felülvizsgálati kérelem ügyében döntött, ezek közül 25-öt érdemi vizsgálat nélkül elutasított, 36 NVB-döntést részben vagy egészben megváltoztatott. Az Alkotmánybírósághoz 19 alkotmányjogi panasz érkezett, ebből 4 esetben az AB megsemmisítette a Kúria döntését, egy esetben elutasította, 14 esetben pedig visszautasította a panaszt.<sup>281</sup>

## c) A kifogástételi és jogorvoslati eljárásokkal kapcsolatos problémák

### 1. Egységes jogalkalmazás és a tájékoztatás hiánya

Az EBESZ megjegyzi, hogy a Kúriának ugyan volna hatásköre arra, hogy választási a joggyakorlatot és jogértelmezést egységesítse, de ezzel annak ellenére nem él, hogy a választási szabályok több esetben bizonytalanok, az NVB pedig csak nem kötelező erejű iránymutatásokat adhat ki.<sup>282</sup> Míg az NVB-nek jelenleg 14 hatályos iránymutatása van, addig a Kúriának nincs a választási eljárással

kapcsolatos jogegységi határozata. Tehát a jogszabályi bizonytalanságokat a választási szervek kénytelenek kitölteni, ugyanakkor a hatósági jogértelmezést számos esetben felülbírálta a bíróság.

A választópolgárok audiovizuális eszközökkel történő tájékoztatása az NVI részéről, bármennyire is széleskörű volt, nem terjedt ki a választási kifogás benyújtásának, elintézésének, és a jogorvoslat rendszerének bemutatására. Ugyanakkor a választások hivatalos honlapján<sup>283</sup> fellelhetők olyan eszközök (beadványminták, szöveges ismertető),<sup>284</sup> amelyek segítik a választópolgárt a kifogás benyújtásában, és a jogorvoslati joga érvényesítésében.

### 2. A jogorvoslati jog szűkítése

Az ENEMO-val együtt a TASZ is hangsúlyozza azt a régi, már a korábbi választásokon is kifogásolt problémát, hogy a jogorvoslati jog csak azokra korlátozódik, akik közvetlenül érintettjei az állított jogsértésnek. Míg kifogástételi joga a választási eljárás minden szereplőjének van, a kifogást elbíráló elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezés vagy felülvizsgálat kezdeményezésének joga csak azokat illeti meg, akik az érintettségüket külön igazolják.<sup>285</sup>

A jogorvoslati kérelem benyújtójának azt kell igazolnia, hogy az állított jogsérelem közvetlenül kihat saját jogaira és kötelezettségeire, amihez nem elegendő alap a választópolgári minőség megjelölése, vagy az, hogy a támadott döntés alapjául szolgáló kifogást a beadványozó nyújtotta be. Mivel a Ve. nem határozza meg az

278 Ld. az ENEMO Jelentésének 44. oldalán: "There were 228 complaints and appeals submitted to the NEC." Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

279 <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

280 Lásd az ENEMO Jelentésének 44. oldalán, 193. lábjegyzet: "More than 500 complaints were received by CoECs." Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

281 Ld. az Alkotmánybíróság honlapjának tematikus aloldalát: <https://www.alkotmanybirosag.hu/valasztasi-es-nepszavazasi-ugyek>. Letöltés dátuma: 2022. december 12. Az ENEMO Jelentésének 46. oldalán ettől némileg eltérő adatok olvashatók: "20 constitutional complaints were submitted to the Constitutional Court. In three cases, the Court annulled the decisions of the Supreme Court and rejected 17 complaints." Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

282 Lásd az EBESZ Jelentés 8. oldalán. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

283 <https://www.valasztas.hu/jogorvoslat>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

284 A jogorvoslati jog érvényesítését segítő eszközöket lásd: <https://www.valasztas.hu/jogorvoslat>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

285 Ld. az ENEMO Jelentésének 44. oldalán: "Right to file complaints is limited only to natural and legal persons affected by the violation of election legislation. This restriction is strictly followed by the election management bodies and courts, which does not enable all interested stakeholders to file relevant complaints in case of violations." <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

érintettség fogalmát, a kérelmező jogának, jogos érdekének, kötelezettségének közvetlen érintettségét az eljáró szerveknek esetről esetre kell vizsgálniuk. Az eljáró választási szervek nem vizsgálják hivatalból a közvetlen érintettséget, annak igazolása minden esetben a jogorvoslati kérelem benyújtójának kötelezettsége.<sup>286</sup>

Az EBESZ is kiemeli, hogy a 2018-as Ve-módosítás azokra szűkítette a fellebbezési lehetőséget, akik a jogsértésben közvetlenül érintettek.<sup>287</sup> Az NVB és a Kúria által kialakított és következetesen alkalmazott szigorú feltételrendszer szerint a közvetlen érintettség a kifogástevő jogainak konkrét sérelmét jelenti, aminek az esetek túlnyomó többségében nem felel meg az, ha a választópolgár csak "absztrakt jogi érintettséget" igazol. A választási eljárás szereplőit megillető jogorvoslati jognak ez az indokolatlan jogkorlátozása ellentétes a nemzetközi követelményekkel.<sup>288</sup>

Továbbra is súlyosan korlátozza a jogorvoslati jog érvényesülését az a szabály, ami kötelezővé teszi a jogi képviselőt a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásokban [Ve. 224. § (5)]. Bár a 2022-es választási eljárásban két ügyben is támadta a kifogástevő az Alkotmánybíróság előtt ennek a szabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját – miután a vonatkozó kifogással kapcsolatos NVB-határozat felülvizsgálata iránti kérelmet a Kúria érdemi vizsgálatra alkalmatlannak ítélte, – az AB nem találta jogsértőnek az ügyvédkényszert.<sup>289</sup> Az AB szerint a kötelező jogi képviselő indoka a beadványok szakszerűségének biztosítása, és mivel rendkívüli jogorvoslatról van szó, a feltétel nem érinti a jogorvoslati jog érvényesülését.

A TASZ szerint különösen aggályos, hogy az AB szerint "ha egy magánszemély kifogást nyújt be a választási szervekhez, számolnia kell azzal is, hogy a kifogását esetleg nem számára kedvezően bírálják el, így ügye végső soron a Kúriához is eljut. Ennek megfelelően már a kifogás benyújtásakor felkészülhet arra, hogy a későbbiekben jogi képviselőre lehet szüksége."<sup>290</sup>

### 3. A bizonyítás túl magas szintjének megkövetelése

A választási bizottságok és a bírói fórumok a választási kifogásokban állított jogsértések bizonyításának olyan magas szintjét követelik meg, ami az esetek többségében a jogsértések természetéből fakadóan nem teljesíthető sem a kifogást benyújtó választópolgárok, sem a jelöltek, jelölőszervezetek részéről. Ebben a tekintetben egyértelműen romlott a joggyakorlat a legutóbbi parlamenti választás óta. 2018-ban a Kúria még nemcsak tisztában volt azzal, hogy "[a]z eljárási határidők rövidsége miatt a választási ügyek többségében nehézséget okoz, hogy hitelt érdemlően bizonyítani tudja a kifogást tevő/kérelmező az állítását, hiszen a csatolt iratok, tárgyi bizonyítási eszközök hitelességének ellenőrzése a rövid határidőkre tekintettel nem mindig lehetséges, a bizonyítottság hiánya pedig a kifogást tevő/kérelmező terhére esik, ami a beadvány elutasítását eredményezi", hanem azt is leszögezte, hogy "[n]incs egyértelműen megfogalmazható elvárás arra nézve, hogy a bizonyítottság milyen fokú szükséges ahhoz, hogy a választási bizottságok, majd a bíróság megállapítsa a jogsértést". Ennek nyomán pedig a kifogást alátámasztó bizonyítékokkal és a bizonyítás eszközeivel szemben a Kúria mindössze azt az elvárást fogalmazta meg, hogy azok "legyenek alkalmasnak a

286 Az érintettség kérdésével foglalkozó további kúriai döntések: Kvk.VI.38.006/2019/2., Kvk.II.38.216/2019/2., Kvk.VI.37.639/2019/3., Kvk.I.38.318/2019/2., Kvk.III.38.295/2019/2, Kvk.VI.37.688/2019/5. Kvk.I.37.640/2019/4. Kvk.I.37.513/2019/2., Kvk.I.37.510/2019/2. <https://www.valasztas.hu/fellebbezes>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

287 Ld. az EBESZ Jelentés 33. oldalán: "2018. évi törvénymódosítások a választási bizottságok határozatai elleni fellebbezés lehetőségét azokra a természetes és jogi személyekre szűkítették, akiknek a jogait „érinti az ügy”; a Kúriának az NVB által a határozataiban hivatkozott ítélezési gyakorlata ezt a kritériumot a fellebbező jogainak közvetlen megsértéseként értelmezte, ami többnyire nem vonatkozik a választókra, akik csak „absztrakt jogi érintettséget” tudnak bizonyítani." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

288 Az EBESZ 1990. évi koppenhágai dokumentumának 5.10. bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a közigazgatási határozatokkal szemben az alapvető jogok tiszteletben tartásának garantálása és a jogi integritás biztosítása érdekében” (<https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>). A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikke (3) bekezdésének a) pontja előírja, hogy „minden olyan személy, akinek az [itt] elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen [...]” A Velencei Bizottság választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének II.3.3.3.f. iránymutatása előírja, hogy „az érintett választókerületben nyilvántartásba vett valamennyi jelöltnek és minden választópolgárnak jogosultnak kell lennie a fellebbezésre” ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)). Letöltések dátuma: 2022. december 12.

289 Ld. 3211/2022. (IV. 29.) AB végzés (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/93BB8D91B0C74514C-1258822005B8E23?OpenDocument>) és 3254/2022. (V. 18.) AB végzés (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/FE-503BE4AE074AD7C125883A002EDDF0?OpenDocument>). Letöltés dátuma: 2022. december 12.

290 Ld. 3254/2022. (V. 18.) AB végzés, 15. (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/FE503BE4AE074AD7C125883A002EDDF0?OpenDocument>) Letöltés dátuma: 2022. december 12.



hivatkozottak bizonyítására, illetve a választási bizottságnak, bíróságnak az esetleges ellentmondásokat fel kell oldani.”<sup>291</sup>

A 2022-es országgyűlési választás alkalmával azonban a Kúria jóval magasabbra emelte a bizonyítási követelményt, amikor egy kifogás elutasításának helybenhagyását arra az elvi tételre alapozta, hogy “[a] bírósági felülvizsgálati eljárásban a kérelmezőnek állításait kétséget kizáróan bizonyítania kell.”<sup>292</sup> A kétséget kizáró, aggálytalan bizonyítás követelménye azonban olyan mélységű és alaposságú bizonyítást igényel, melyre a kifogásteveőnek sem jogi lehetősége, sem eszköze, sem elegendő ideje nincs a választási eljárásban.

#### 4. A választási jogorvoslatok elbírálásával kapcsolatos tartalmi problémák

Különösen a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) hozott álláspontunk szerint jogsértő döntéseket (elsősorban a levélben szavazással, továbbá az állami szervek tájékoztatásként aposztrofált kampánytevékenységével kapcsolatban), melyeket később sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság nem korrigált. Az NVB súlyosan jogsértő döntése volt az országos népszavazáson érvénytelen szavazásra buzdító civil szervezetek jogsértésének megállapítása több esetben, mely döntések túlnyomó részét a Kúria jogellenesnek találta. Ezen esetek részletes elemzése részben ezen fejezetben, részben a választási szervek működéséről szóló, az adatvédelmi aspektusokat és a kampányt bemutató fejezetekben olvasható.

#### 5. Kifogások, fellebbezések elutasítása érdemi vizsgálat nélkül

Az ENEMO szerint az NVB 89 kifogást és fellebbezést utasított vissza érdemi vizsgálat nélkül, leginkább a határidő elmulasztása, hiányzó személyes adatok, bizonyítékok hiánya, vagy hatáskörhiány miatt.<sup>293</sup> Ezekben az esetekben az NVB nem vizsgálta hivatalból az állított jogsértést, mivel a hatályos szabályozás ezt kizárja a fenti mulasztások esetén (hiánypótlás kibocsátásra, igazolási kérelem benyújtására, vagy a választási szervektől eltérő állami szervhez való áttételre nincs lehetőség). A kifogásokat túl gyakran utasítják vissza formális okokból, ami korlátozza a hatékony jogvédelemhez való jogot és ellentétes a nemzetközi jó gyakorlatokkal.<sup>294</sup>

Az NVB is foglalkozik az ajánlásokkal kapcsolatos visszaélések kérdésével (melyről e jelentés választási szervekkel, jelöltállításával, adatvédelemmel és közbizalommal foglalkozó fejezeteiben írunk), konkrétan azzal, hogy “számos választópolgár kezdeményezett jogorvoslatot a választási bizottságoknál arra hivatkozva, hogy olyan jelölt ajánlóívén szerepelt ajánlóként, akit aláírásával nem támogatott”,<sup>295</sup> és azt is elismeri, hogy ezek közül csak kevés járt érdemi eredménnyel és az ajánlás érvénytelenségével. Az NVB szerint ennek a jelenségnek az oka a választási eljárásban irányadó rendkívül rövid és jogvesztő határidők rendszere, és ezzel kapcsolatban megfontolandónak tartja az ilyen típusú jogorvoslati kérelmekkel kapcsolatos cizelláltabb szabályozás kialakítását. Nem ejt szót azonban azokról az esetekről (pl. a vajdasági és a Erdély-Partiumi levélszavazatok ügye), amikor azért maradt érdemi jogorvoslat nélkül a jogsértés, mert a választási jogorvoslati szervek hivatalból nem kezdeményezték a választási eljárásnál általánosabb hatáskörrel

291 Kvk.I.37.470/2018/2., [18]

292 Kvk.VI.39.231/2022/2. Az ügyben a kifogásteveő azt állította, hogy a kormánypárti jelölt az önkormányzati épület házasságkötő termében gyűjtött ajánlásokat, és ezt a jelölt által a közösségi médiában megosztott fotókkal igazolta. A választási bizottságok és a Kúria azonban sem azt nem látták minden kétséget kizáróan bizonyítottnak, hogy a felvételt a házasságkötő teremben készült, sem azt, hogy azon az aláírásgyűjtő ívek kitöltése látszik.

293 Ld. az ENEMO Jelentésének 4. oldalán <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. Letöltés dátuma: 2022. december 13.

294 Ld. Code on Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission, Paragraph II.3.3.i: “Where the appeal body is a higher electoral commission, it must be able ex officio to rectify or set aside decisions taken by lower electoral commissions”. Paragraph 96: “The procedure must also be simple, and providing voters with special appeal forms helps to make it so. It is necessary to eliminate formalism, and so avoid decisions of inadmissibility, especially in politically sensitive cases.” (<https://rm.coe.int/090000168092af01> Letöltés dátuma: 2022. december 12.) 1990 OSCE Copenhagen Document, Paragraph 5.10: “everyone will have an effective means of redress against administrative decisions, so as to guarantee respect for fundamental rights and ensure legal integrity.” (<https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> Letöltés dátuma: 2022. december 12.)

295 Ld. A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottság országgyűlési képviselők 2022. április 3-án megtartott általános választásán végzett tevékenységéről, 5. oldal (II.1. pont) <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

rendelkező hatóságok (NAIH, rendőrség) eljárását annak ellenére sem, hogy az állított jogsértéssel kapcsolatban megállapították a hatáskörük hiányát.<sup>296</sup>

A Ve. 44. § (2) bekezdése szerint a választási bizottság a tudomására jutott törvénysértés esetén – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel – kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását. E tekintetben tehát nincs mérlegelési jogköre a választási bizottságnak, törvénysértés észlelése esetén kötelessége az illetékes hatósághoz fordulni. A "törvénysértés észlelése" szófordulat azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján felmerül a gyanú a választási bizottságban, hogy az ügyben jogellenes cselekmény történt, melynek megítélése természetesen nem a bizottság feladata, ezért rendelkezik a törvény az illetékes hatóságok értesítéséről, hiszen az eset kivizsgálása az ő feladatuk. Ilyen eset volt a fenti, levélszavazással kapcsolatos visszaéléseken túl (melyek közül az erdélyi szavazatégetés ügyében mind az NVI, mind a TASZ feljelentést tett) a Covid-regisztrációs emailekkel folytatott kormányzati kampánytevékenység is, mellyel e jelentés választási szervekről, adatvédelemről, kampányról, és a közbizalomról szóló részében találhatóak további megállapítások.

#### 6. Megállapított jogsértések szankcionálásának elmaradása

Az ENEMO felrója, hogy a legtöbb esetben, amelyben az NVB megállapította a jogsértést, mindössze eltiltotta az elkövetőt a további jogsértéstől, és nem szabott ki szankciót, tekintet nélkül arra, hogy a jogsértés mennyire volt súlyos. Ez kérdésessé teszi a további jogsértések

megelőzésének, a döntések visszatartó erejének hatékonyságát.<sup>297</sup> Az NVB is elismeri, hogy pl. az impresszum nélküli plakátok ügyében megállapította ugyan a jogsértés tényét, de a jogsértő személyét nem tudta megállapítani, ezért a szankcionálása is elmaradt.<sup>298</sup>

Érdemes ezzel párhuzamba állítani azt az esetet, amikor az NVB a 324/2022. számú döntésével megállapította, hogy a Háttér Társaság nevű civil szervezet megsértette a kampányszabályokat – visszaélésszerűen, a választási szabályok szellemével alkotmányos rendeltetésével ellentétesen gyakorolta a jogait –, amikor a népszavazáson való érvénytelen szavazásra buzdított, és emiatt 3 millió forintba bírságolta.<sup>299</sup> A Kúria érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza a felülvizsgálati kérelmet (Kvk. IV.39.419/2022/4),<sup>300</sup> az AB pedig helyben hagyta a Kúria döntését (IV/984/2022).<sup>301</sup> Két másik ügyben további civil szervezeteket bírságolt meg az NVB (a 325/2022. sz. határozat 3 millió forint bírsággal sújtotta az Amnesty International-t,<sup>302</sup> a 327/2022. sz. határozat pedig további 16 civil szervezetre szabott ki összesen 176,400 forint bírságot<sup>303</sup>), ismét két további ügyben pedig a jogsértés megállapítása mellett azért nem szabott ki bírságot, mert a kampányidőszak véget ért. E négy döntésből hármat a Kúria megsemmisített a véleménynyilvánítási jog sérelme miatt (Kvk.V.39.421/2022/5, Kvk.V.39.422/2022/3, Kvk.VI.39.423/2022/6),<sup>304</sup> egy felülvizsgálatot viszont érdemi vizsgálat nélkül visszautasított<sup>305</sup> (Kvk.IV.39.420/2022/4) és az AB ezt a döntést is helyben hagyta (IV/985/2022).<sup>306</sup>

Bár a kifogások érdemi elbírálása megtörtént és az NVB megállapította a jogsértést, a kéretlen sms-ek és

296 Ld. pl. A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottság országgyűlési képviselők 2022. április 3-án megtartott általános választásán végzett tevékenységéről, 8. oldalon (II.2.3. pont): "sem az NVB-nek, sem a választási ügyben eljáró bíróságoknak nincs hatásköre arra, hogy akár az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, akár az Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR) megsértésének tényét megállapítsák." <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. letöltés dátuma: 2022. október 13.

297 Ld. az ENEMO Jelentésének 46. oldalán: "In most cases when NEC established a violation, it only prohibited violators from further infringement without imposing sanctions. This approach was applied regardless of the severity of violations, which raises questions regarding its effectiveness in terms of preventing violations." Magyar nyelvű fordítás nem áll rendelkezésre. <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOFinalReport-Hungary2022.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 19.

298 Ld. a 9. oldalon (II.2.5. pont). <https://www.valasztas.hu/documents/20182/5361227/NVB+eln%C3%B6ki+besz%C3%A1mol%C3%B3.pdf/94b4912e-a8db-2a77-0e39-798ac753225e?t=1653652201843>. letöltés dátuma: 2022. október 19.

299 Az NVB 324/2022. számú határozata

300 Kvk.IV.39.419/2022/4

301 3216/2022. (V. 11.) AB végzés

302 Az NVB 324/2022. számú határozata

303 Az NVB 327/2022. számú határozata

304 Kvk.V.39.421/2022/5, Kvk.V.39.422/2022/3, Kvk.VI.39.423/2022/6

305 Kvk.IV.39.420/2022/4

306 3217/2022. (V. 11.) AB végzés.

telefonhívások esetében a Kúria hatályon kívül helyezte a döntést azon az alapon, hogy a Ve. szerint mindez csak akkor jogsértő, ha jelölőszervezet küldi az üzenetet vagy indítja a hívást, ám nem volt megállapítható, hogy a kifogásolt üzenetek és hívások mely jelölőszervezethez köthetők<sup>307</sup> (Kvk.III.39.418/2022/2. számú döntés).

Ahogy a szavazással foglalkozó fejezetben is bemutatuk, a választási visszaélések csoportjába tartozó jogellenes mozgósítások esetében is mindössze a jogsértés megállapítására került sor, a jogsértéstől való eltiltásra nem, de a visszaélések nagy részében még a jogsértés megállapítása is elmaradt.

## 7. Személyes meghallgatás hiánya

A Ve. 43. § (2) bekezdése szerint a választási bizottságok minden olyan bizonyítékot felhasználhatnak, amely alkalmas a tényállás tisztázására, és a nyilatkozat a lehetséges bizonyítékok között van felsorolva. Sőt, a Ve. azt is lehetővé teszi, hogy a választási bizottság a kérelmező kérésére biztosítsa a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét, és ebben az esetben az ellenérdekű felet is meg kell hallgatni (amennyiben jelen van). Mindennek ellenére az EBESZ által vizsgált 200 esetben mindössze két alkalommal került sor a kifogástevő meghallgatására (a TASZ nem tud ilyen esetről).<sup>308</sup> Az EBESZ kifogásolja, hogy a kifogástevő, illetve a felek nem kapnak tájékoztatást az ügyük vizsgálatának időpontjáról a választási bizottságoktól, és legfeljebb esetleges jelenlétük esetén kérhetnek legfeljebb 2 perces felszólalási lehetőséget.<sup>309</sup> A Kúria és az AB előtti eljárásban már lehetőség sincs személyes megszólalásra.

## Ajánlások

1. A jogalkotó tegye teljessé az actio popularis-t, ne írjon elő érintettségi követelményt a kifogástételre jogosultak számára a jogorvoslati eljárások további szakaszainak indítványozásához sem, ezzel biztosítva a nem alanyi jogot, hanem a választási eljárási szabályokat mint tárgyi jogot sértő magatartások szélesebb körben való megtámadhatóságát. A bárki által indítható eljárásban sem a fellebbezéshez, sem a bírósági felülvizsgálathoz ne kelljen érintettséget valószínűsíteni.
2. A jogalkotó törölje el az ügyvédkényszert a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban.
3. A jogalkotó állítsa vissza minden választási eljárási jogorvoslat esetében a három napos indítványozási határidőt annak érdekében, hogy az eltérő határidők okozta esetleges mulasztások ne következzenek be.
4. A jogalkotó biztosítsa, hogy a választási eljárásokban rendelkezésre álló jogorvoslati eljárásokban, ideértve minden jogorvoslati fórum – különösen pedig a bíróságok – előtti eljárást, jusson érvényre az auditor et altera pars elve, a meghallgatáshoz való jog a tényállás teljes körű felderítése érdekében.
5. A jogalkotó biztosítsa annak lehetőségét, hogy a formai hibákat, hiányosságokat a beadványozó ésszerű időben pótolhassa. Az NVB-nek legyen hatásköre arra, hogy a formai okból visszautasított kifogások esetében eljárhasson hivatalból is. Mindezen lépések alkalmasak a jogban járatlan választópolgárok hatékonyabb jogérvényesítési lehetőségeinek megteremtésére, a túlzó formalizmus lebontására.
6. A jogalkotó biztosítsa, hogy a kifogástevőt terhelő bizonyítási teher ésszerű mértékű legyen, azaz ne haladja meg a tőle elvárható mértéket (valószínűsítés), kompenzálандó a beadványozó korlátozott bizonyítási lehetőségeit és a beadványozásra rendelkezésre álló szűk határidő okozta korlátokat.

307 Kvk.III.39.418/2022/2.

308 Ld. az EBESZ Jelentés 33. oldalán: "Az ODIHR választási megfigyelési missziója mintegy 200 kifogás és fellebbezés tárgyalását figyelte meg; a kifogás benyújtóit csak két esetben hallgatták meg." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 19.

309 "Az NVB ügyrendjének 4. bekezdése előírja, hogy a bizottsági tagok két napirendi pontban szólalhatnak fel egy-egy ülés során, amelyből az egyik felszólalás két-, a másik egy perc hosszúságú lehet. Ez összesen öt percre hosszabbítható meg. Bár ez a szabály hatékonyabbá teheti az ülések lebonyolítását, alapos tanácskozássra nem biztosít elegendő időt." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 19., 14. o., 51. lábjegyzet.

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

A 2022-es választások utáni időszakot nem jellemezte az a mértékű, általános, a szavazás körülményeit, az eredmény megállapítását és az eredmény számszaki hitelességét övező közbizalmi válság, ami a 2018-as választásokat követően a magyar társadalom széles körében megjelent. Egyetlen jelentős kivétel e körben a levélben szavazás ügye volt a 2022-es választások során. A levélben szavazással kapcsolatos, széleskörű közbizalmi válság kérdését a levélben szavazásról szóló fejezetben részletesen bemutattuk, így az ott megtett megállapításokat itt nem ismétljük meg, pusztán utalunk rájuk.

A választással kapcsolatos közbizalmat hosszabb távon ássák alá a választási joganyag egyeztetés nélküli, váratlan, esetenként a választási szervek döntéseit felülkódifikáló módosításai, melyre 2020 őszén (első sorban anyagi jogi, ld. jelöltállítás fejezet), majd 2021 nyarán (közös eljárás bevezetése, népszavazási moratórium eltörlése) is volt példa. A TASZ 2022. október 7-én tartott választási jogi kerekasztalán dr. Mécs János egyetemi tanársegéd ezt úgy fogalmazta meg, hogy "a választási joganyag instrumentálisát kikezdi a manipulatív módosítások".

A széleskörű és általános közbizalmi válság elmaradásának okai szerteágazóak (mint a fokozott állampolgári részvétel a választások tisztaságának ellenőrzésében, a választási rendszerrel kapcsolatos számos félreértés tisztázódása a 2018-as állapothoz képest, vagy a választási szervek felkészültségének foka, a technikai lebonyolításban tapasztalt előrelépések). Mindemellett a választásoknak voltak olyan aspektusai, melyek legalább időszakosan erősen megrendítették a közbizalmat legalább az adott mozzanat tekintetében. Ide sorolható a voksturizmust legalizáló törvénymódosítás, illetve a választópolgárok ajánlásaival kapcsolatos visszaélések. A Nemzeti Választási Iroda mindkét esetben informatikai alapú fejlesztéssel járult hozzá, hogy a választásokkal kapcsolatos közbizalom megőrizhető legyen. Ezen fejlesztések kapcsán ugyanakkor szükséges

hangsúlyozni, hogy az esetleges jogsértéseket nem szükségszerűen előzték meg, de a felismerésben segítséget nyújtottak.

A választások tisztaságának biztosítása érdekében számos választópolgári kezdeményezés működött, melyek – közvetetten – a közbizalom megőrzése érdekében is tevékenykedtek, mivel közvetlen tapasztalatot szereztek a szavazóköri zajló folyamatokról, eseményekről, munkáról. Ilyen kezdeményezés volt a Számoljuk Együtt Mozgalom és a 20k22 Mozgalom által végzett, a szavazatszámoló bizottságokba történő tagtoborzása és a jelentkezők felkészítése, az Unhack Democracy szavazatszámoló bizottsági tagságot népszerűsítő tevékenysége, továbbá a választási visszaélések megelőzését és dokumentálását végző Tiszta Szavazás Koalíció működése is. A közbizalom megőrzéséhez példátlan számú nemzetközi megfigyelő is hozzájárult.

Mindezen körülmények ellenére az a rendszerkörnyezet, melyben a választások zajlottak, számos új, a választások szabad és tisztességes, illetve tiszta jellegét megkérdőjelező narratívát hívtak életre a hazai közbeszédben,<sup>310</sup> melyek a választásokba vetett közbizalom sajátos sérelmét mutatják. Ez nem a választás technikai lebonyolításával kapcsolatos kritikák formájában, sem pedig hagyományos választási csalást sugallmazó meglátások formájában jelent meg, hanem a politikai verseny szereplői közötti szélsőséges, és Európában egyedülálló erőforrás-egyenlőtlenség, illetve ennek a választói magatartásra gyakorolt vélt és valós hatásainak elemzésében.<sup>311</sup> Utóbbi narratíva azt a kérdést feszegeti, hogy miként viszonyuljon a politikai közösség egy technikailag professzionálisan lebonyolított választáshoz, melyet olyan körülmények között rendeztek meg, ahol a választás mint aktus alkalmatlan, vagy rendkívül korlátozottan alkalmas a (jogellenes) befolyástól mentes népakarat kifejezésére.

310 Kerényi György: El is csalták, meg nem is? Szavazatszámológók a választásról. *szabadeuropa.hu*, 2022. április 29. <https://www.szabadeuropa.hu/a/el-is-csaltak-meg-nem-is-a-valasztasok-civil-szemmel/31823796.html>.

311 Társaság a Szabadságjogokért: Nem a szavazóköri történik, és nem lehet ellene fellépni jogilag – tanulságok a választási csalásokról. *ataszjelenti.444.hu*, 2022. április 15. <https://ataszjelenti.444.hu/2022/04/15/nem-a-szavazokorokban-tortenik-es-nem-lehet-ellene-jogilag-fellepni-tanulsagok-a-valasztasi-csalasokrol>.

## a) A szavazás napja előtti események

### 1. A szavazatszámoló bizottságokba történő tagtoborzás, ennek háttere és közbizalmi vetületei

A 2018-as általános választást követően széles körű diskurzus tárgya lett, hogy az ellenzéki pártok alacsony számban delegáltak tagokat a szavazatszámoló bizottságokba, ezáltal a 10285 szavazókörből csaknem 1100-ban nem volt ellenzéki delegált. A közbeszéd egyes szegmenseiben, illetve kutatásokban hangsúlyosan megjelent, hogy ez a körülmény a választás tisztasága ellen ható egyik fontos – más vélemények szerint a legfontosabb – tényező volt.

A szavazatszámoló bizottságokba a 2022-es választások előtt ezért több szervezet is végzett toborzást oly módon, hogy a szervezetek összekötötték a jelentkezőket az őket delegáló országgyűlési egyéni képviselőjelöltekkel, akik őket tagként delegálták az egyes szavazatszámoló bizottságokba. Ezek a szervezetek a delegált tagok felkészítésében is részt vettek.

A két legnagyobb szervezet a hatpárti ellenzékhez köthető 20K22,<sup>312</sup> illetve a civil szervezeti háttérrel rendelkező, de a pártok nagy részével együttműködő Számoljuk Együtt Mozgalom<sup>313</sup> volt. Mellettük az Unhack Democracy is népszerűsítette a szavazatszámoló bizottsági tagságot és kiterjedt felkészítő anyagot is készített a bizottsági tagok számára.<sup>314</sup> Az állami szervek közül a Nemzeti Választási Iroda vett részt a tagság népszerűsítésében.<sup>315</sup> A kérdéssel a jelentés választási szervekkel foglalkozó része is foglalkozik.

A toborzó-felkészítő tevékenység eredményeként gyakorlatilag valamennyi szavazókörben volt ellenzéki jelenlét. Az anekdotikus úton is terjedő beszámolók alapján a jogsértések, szabálytalanságok többsége nem a szavazóhelyiségeken belül, különösen nem a szavazatszámoló bizottságok részvételével vagy közreműködésével, hanem a szavazóhelyiségeken kívül történt, mely szorosan összefügg a klientúrárendszerrel. Az EBESZ nagyon kevés esetben észlelt "feszültséget vagy zaklatást" a szavazóhelyiségekben vagy azok környékén.<sup>316</sup> Ezt a megállapítást árnyalja az országosan elterjedt utaztatás és kisebb mértékben a szavazatvásárlás jelensége, még akkor is, ha ez nem jár feszültséggel vagy zaklatással. Összességében a 2022-es választásokon jóval kevesebb adminisztratív rendellenességet tapasztaltak a szavazóhelyiségekben, mint a 2018-as országgyűlési választások során, ez pedig az SZSZB-tagok magasabb szintű felkészültségének is köszönhető.<sup>317</sup>

A szavazatszámoló bizottságokba történt tagtoborzás kapcsán megemlítendő, hogy a korábban nem látott létszámú delegált tag jelenléte új jelenségek megjelenéséhez vezetett. Ezek közül kiemelendő azon anekdotikusan igazolható jelenség, miszerint a delegált tagokat (alkalmanként pejoratív értelemben, függetlenül a delegált tagok tényleges lakóhelyétől) "pestieknek", avagy "budapestieknek" titulálta egy-egy településen a közvélemény egy szegmense, és azzal vádolták őket, hogy céljuk a választások eredményének megkérdőjelezése. Nagy figyelmet kapott az az eset, amikor Karcag kormánypárti polgármestere a fentiekhez hasonló kijelentéseket tett.<sup>318</sup>

### 2. A voksturizmust legalizáló törvénymódosítás

2021 novemberében országos figyelmet kapott az a kormánypárti törvénymódosítási javaslat (Az

312 <https://www.20k.hu/kik-vagyunk>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

313 <https://szamoljuegyutt.hu/sajtokozlemenya-szamoljuk-egyutt-mozgalom-civil-szavazatszamlalokat-var-az-orzagvalamennyi-szavazokorebe/>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

314 <https://www.unhackdemocracy.eu/hu/count-for-democracy>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

315 Kerényi György: „A Nemzeti Választási Iroda nincs ott minden asztalnál” – Nagy Attila, az NVI elnöke a választások megszervezéséről. *szabadeuropa.hu*, 2022. január 17. <https://www.szabadeuropa.hu/a/a-nemzeti-valasztasi-iroda-nincs-ott-minden-asztalnal-nagy-attila-az-nvi-elnoke-a-valasztasok-megszervezeserol/31656743.html>. <https://www.valasztas.hu/sajtokozlemenya-2022/10>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

316 Ld. az EBESZ Jelentés 38. oldalán: "Az NVMM megfigyelői nagyon kevés esetben számoltak be feszültségről vagy megfélemlítésről a szavazóhelyiségekben vagy azok környékén, és csak elszigetelt esetekben észleltek a szavazók szervezett szállítására utaló jeleket, amit a törvény nem tesz lehetővé." <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>. letöltés dátuma: 2022. október 19.

317 Lásd Barlai Melani: SZSZB tapasztalatok a 2022. évi országgyűlési választáson - Az Unhack Democracy kutatásának előzetes eredményei, [https://www.unhackdemocracy.eu/s/Valasztasi\\_Rendellenessegek\\_OGYV-2022.pdf](https://www.unhackdemocracy.eu/s/Valasztasi_Rendellenessegek_OGYV-2022.pdf), 3, 5, 7 és 9. o., letöltés dátuma: 2022. november 9.

318 Előd Fruzsina: Karcag fideszes polgármestere provokátornak nevezte a városba érkező civil szavazatszámolókat. *telex.hu*, 2022. április 1. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/04/01/karcagi-polgarmester-provokatornak-nevezte-az-ellenzek-által-delegalt-szavazatszamlalo-bizottsagi-tagokat>.

Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/17277. törvényjavaslat), mely tartalmilag az ún. voksturizmus lehetővé tételéről szólt.<sup>319</sup>

A voksturizmus a 2018-as általános választásokon széles körben megfigyelt jelenség volt.<sup>320</sup> A jelenség lényege, hogy határmenti területekről a határ túloldalán élő magyar választópolgárok a szavazás napjára Magyarországra érkeznek, ahol ún. fiktív lakcímmel rendelkeznek (tehát ténylegesen nem ott élnek), és ennek nyomán bekerülnek a választói névjegyzékbe, tehát mind egyéni országgyűlési képviselőjelöltre, mind listára leadhatják a szavazatukat.

A szóban forgó törvénymódosítás két irányból érte el a voksturizmus – büntetőjogi szempontból – jogszerű magatartássá tételét: egyrészt megváltoztatta a lakóhely fogalmát, ahhoz a továbbiakban nem kötött ottlési elvárást, az egy vélelemmé, kapcsolattartási címmé vált. Másrészt a Büntető Törvénykönyv közokirat-hamisításról szóló részét úgy módosította, hogy a tulajdonos hozzájárulásával vagy saját tulajdonú ingatlanra bárki bejelenthet lakcímet büntetőjogi szankció nélkül – akkor is, ha már az első pillanattól nyilvánvaló, hogy nem fog ott élni.<sup>321</sup>

A törvénymódosítás országos felháborodást keltett: ellenzéki politikusok azt hangsúlyozták, hogy a külföldön élő magyar választópolgárok fiktív lakcímlétesítése

sérti a választások tisztaságát, ahogy az a magatartás is, ha “billegő körzetekben” létesítenek lakcímet “belföldi voksturisták.”

A kormány tagadta, hogy a módosítás háttérében a választások befolyásolásának szándéka állt volna, azt állítva, hogy a módosítást életszerűségi követelmények igazolják és egyébként sem változnak meg a választási jogszabályok.<sup>322</sup>

A törvénymódosítás elfogadását követően az ellenzéki pártok az Alkotmánybírósághoz fordultak,<sup>323</sup> a testület azonban elutasította az alkotmányjogi panaszt.<sup>324</sup>

A Nemzeti Választási Iroda – miután konzultációt folytatott Szél Bernadett és Szabó Szabolcs független országgyűlési képviselőkkel – már 2021 decemberétől megkezdte a választópolgárokra vonatkozó, települési szintre lebontott adatok közzétételét a választások hivatalos honlapján.<sup>325</sup> Ezzel a Nemzeti Választási Iroda érdemi lépést tett a közbizalom megőrzése felé: egyrészt azért, mert az adatokat érintő közzétételi kötelezettsége csak a választás kitűzésétől állt volna fent, másrészt pedig az adatsorok nyilvánosan elérhető jellege széles körben ismertté válhatott.<sup>326</sup> Az adatok elemzésével politikai szereplők<sup>327</sup> és a sajtó is foglalkozott.<sup>328</sup>

Az elemzések sehol nem mutattak kiugró eltérést, ennek megfelelően feltételezhetjük, hogy a voksturizmus – legalábbis abban a formában, ahogy a közvélemény jelentős része azt veszélynek érzekelte, ti. a szavazás napja

319 <https://tasz.hu/cikkek/legalizalja-a-fiktiv-lakcim-letesiteset-egy-frissen-elfogadott-salatatorveny>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

320 Báthory Róbert: “Négyévente átjövünk ukránból Orbánért, és megszavazzuk nektek a nyomorúságot». *szabadeuropa.hu*, 2021. március 3. <https://www.szabadeuropa.hu/a/negyevente-atjovunk-ukranbol-orbanert-es-megszavazzuk-nektek-a-nyomorusagot-fiktiv-lakcim-tornyospalca-ukran-szavazat/31127829.html>.

321 <https://tasz.hu/cikkek/legalizalja-a-fiktiv-lakcim-letesiteset-egy-frissen-elfogadott-salatatorveny>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

322 *hvg.hu*: A kormány szerint csak az albérletben lakókat segítenék, nem a voksturizmust teszik könnyebbé. *hvg.hu*, 2021. november 17. [https://hvg.hu/itthon/20211117\\_alberlet\\_voksturizmus\\_valasztas](https://hvg.hu/itthon/20211117_alberlet_voksturizmus_valasztas).

323 Koroknai Gergely: Az ellenzék megtámadta az Alkotmánybíróságon a fiktív lakcím létesítését lehetővé tevő törvényt. *telex.hu*, 2021. december 30. <https://telex.hu/belfold/2021/12/30/az-ellenzek-megtamadta-az-alkotmanybirosagon-a-fiktiv-lakcim-letesiteset-lehetove-tevo-torvenyt>.

324 Domány András: Az Ab szerint megfelel az Alaptörvénynek, hogy nem kötelező a bejelentett lakóhelyen élni. *hvg.hu*, 2022. február 14. [https://hvg.hu/itthon/20220214\\_alkotmanybirosag\\_alaptorveny\\_bejelentett\\_lakohely](https://hvg.hu/itthon/20220214_alkotmanybirosag_alaptorveny_bejelentett_lakohely).

325 Iván-Nagy Szilvia: Szél Bernadették kérésére jövő héttől hetente közzéteszi a névjegyzéki adatokat a Nemzeti Választási Iroda. *telex.hu*, 2021. december 8. <https://telex.hu/belfold/2021/12/08/szel-bernadett-szabo-szabolcs-valasztokerulet-nevjegyzekek>.

326 <https://www.valasztas.hu/telepulesek-lakossag-es-valasztopolgarszama>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

327 *nepszava.hu*: Voksturizmus-figyelő honlapot indít a Momentum. *nepszava.hu*, 2022. február 2. [https://nepszava.hu/3145232\\_voksturizmus-momentum-szel-bernadett-valasztas-2022](https://nepszava.hu/3145232_voksturizmus-momentum-szel-bernadett-valasztas-2022).

328 Szurovecz Illés: Voksturizmus: 32 gyanús település. *444.hu*, 2022. február 10. <https://444.hu/2022/02/10/voksturizmus-32-gyanus-telepules>.

előtti lehetséges legkésőbbi, országon belüli, illetve más országból oda irányuló fiktív lakóhelylétesítések formájában – nem befolyásolták a választás tisztaságát.<sup>329</sup>

A TASZ álláspontja szerint az elfogadott törvénymódosítás nyomán fennmaradó vagy előálló voksturizmus a választási eljárásról szóló törvény alapelveit, így a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlást, illetve a jelöltek, jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőségét sérti.<sup>330</sup>

### 3. Az országgyűlési képviselőjelöltek ajánlásgyűjtésének közbizalmi vetületei

A többes ajánlás rendszerének bevezetése óta visszatérően jelen vannak olyan politikai formációk, illetve ezek egyéni képviselőjelöltjei, akik (illetve akiket segítő személyek) jogellenes módon, bűncselekményt is megvalósítva jutnak valótlan ajánlásokhoz, és így, a választási szerveket is megtévesztve nyilvántartásba veszik őket. A visszaélések túlnyomó többsége a kamu- vagy bizniszpártoknak nevezett formációkhoz köthető, mely szervezeteknek változatos céljai lehetnek a választópolgárok megtévesztésétől az állami kampánytámogatás megszerzéséig.

A 2022-es választások kapcsán a TASZ jogsegélyszolgálatához több tucat megkeresés érkezett olyan választópolgároktól, akiknek tudomására jutott, hogy adataikkal visszaéltek egyes politikai formációk. A panaszok elsősorban többsége a Normális Élet Pártja nevű szervezetet említette, mint olyat, melynek jelöltje visszaélt a választópolgár adataival. Jóval kisebb számban, de a Megoldás Mozgalom, illetve egy esetben a Mi Hazánk Mozgalom visszaéléseit is említették a TASZ-hoz fordulók. A TASZ tapasztalatait a sajtó beszámolója is megerősítette,<sup>331</sup>

ezek szerint a Normális Élet Pártjának jelöltjeit érintő visszaélések országos kiterjedtséget mutattak és egyes esetekben elhunyt választópolgárok adatainak felhasználásával történtek.<sup>332</sup>

Kijelenthető, hogy a 2014-es, illetve a 2018-as választásokhoz képest viszonylag alacsony volt azon pártok, illetve hozzájuk kapcsolódó jelöltek száma, akik az ajánlásokkal kapcsolatos visszaélésekben érintettek voltak. Ez több tényezőnek tudható be: egyrészt a választópolgárok egyre tudatosabbak,<sup>333</sup> mára nehezebben tévesztik meg őket a kamupártok, ami annak esélyét is csökkenti, hogy az általuk egy kamupárti jelöltnek adott ajánlás később a többi, hasonló formáció között cirkuláljon. A kamupártok számának csökkenése részben ennek tudható be. Hasonlóképpen, a kamupártokat életre hívó, vagy éppen éltető politikai és jogi szempontok nem minden választási időszakban azonosak, a 2022-es választásokat jellemző környezet nem kedvezett ezen formációknak, többek között az sem, hogy a 2020 végén elfogadott T/13679/6. számú törvénymódosító javaslat nyomán immáron 71 egyéni jelölt 14 megyében és a fővárosban történő állítása szükséges az országos listaállításához.<sup>334</sup>

A 2022-es választások során a választópolgárok újdonságként találkozhattak a Nemzeti Választási Iroda azon fejlesztésével,<sup>335</sup> mellyel a korábbi, a helyi választási irodának címzett levélnél egyszerűbben, az Ügyfélkapu-szolgáltatás igénybevételével is le tudták kérdezni, mely jelöltek ajánlóívén szerepelnek az adataik. A fejlesztésről a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatta a közvéleményt, azonban az eszköz az ígért időponthoz képest késve vált hozzáférhetővé.<sup>336</sup> Emellett a tájékoztatásban hiányosság volt érzékelhető: az arról szóló felvilágosítás, miszerint a digitális lekérdezéssel csak a választási szervek által már ellenőrzött ajánlásokat lehet megismerni, elmaradt. Így az a választópolgár, aki valamennyi (tehát

329 Kolozsi Ádám: Úgy tűnik, nincs tömeges voksturizmus a választásokon. *g7.hu*, 2022. április 3. <https://g7.hu/kozelet/20220403/ugy-tunik-nincs-tomeges-voksturizmus-a-valasztasokon/>.

330 <https://valasztasz.tasz.hu/lepi-fel-a-voksturizmus-ellen/>. letöltés dátuma: 2022. november 2.

331 Csurgó Dénes: Gődény és Gattyán pártjánál is visszaélhettek az ajánlásokkal. *444.hu*, 2022. március 2. <https://444.hu/2022/03/02/godeny-es-gattyan-partjanal-is-visszaelhettek-az-ajanlasokkal>.

332 Cseke Balázs: Országszerte hamis ajánlásokat adott le Gődény György pártja, de így is lehet rájuk szavazni. *telex.hu*, 2022. március 4. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/03/04/normalis-elet-partja-godeny-gyorgy-jeloltek-ajanlasok-hamisitas-halottak>.

333 Reiner Roland: Tudatosabb választók, mint politikusok? *Ellensúly* 2018/1: 5-14. <https://ellensuly.hu/tudatosabb-valasztok-mint-politikusok/>.

334 Tóth-Biró Marianna: Tovább korlátozza a választáson való országos listaállítás feltételeit a kormányoldal. *telex.hu*, 2020. november 24. <https://telex.hu/belfold/2020/11/24/14-megyeben-legalabb-71-egyeni-jelolt-kell-majd-az-orszag-os-listaallitashoz-a-valasztason>.

335 [https://magyarorszag.hu/szuf\\_ugyleiras?id=dbc26795-c481-492d-843f-1c872b6318a5](https://magyarorszag.hu/szuf_ugyleiras?id=dbc26795-c481-492d-843f-1c872b6318a5). letöltés dátuma: 2022. november 2.

336 Szalai Bálint: Elkészült az ajánlásokat ellenőrző online lehetőség az NVI-nél. *szabadeuropa.hu*, 2022. február 17. <https://www.szabadeuropa.hu/a/ajanlas-ellenorzes-online/31708012.html>.

nem csak az ellenőrzésen átesett) ajánlásáról információt akart kérni, kénytelen volt továbbra is közvetlenül a lakóhelye szerinti jegyzőhöz mint a helyi választási iroda vezetőjéhez fordulni. A digitális lekérdezés így többeket megalapozatlanul nyugtathatott meg a tekintetben, hogy az ellenőrzés során nem derült fény problémás ajánlásra. Mindezek mellett a fejlesztés mindenképpen előremutató, annak alkalmazása – és továbbfejlesztése – alkalmas a választásokkal kapcsolatos közbizalom megőrzéséhez.

Az ajánlásokkal kapcsolatos visszaélések közbizalmi vetületeként időről-időre felmerül azon társadalmi igény, hogy amennyiben egy jelölt visszaélésére fény derül, úgy őt töröljék<sup>337</sup> a képviselőjelöltek közül. A morálisan igazolható elvárás ugyanakkor a hatályos választási eljárási jogszabályi keretek között csak korlátozottan valósítható meg. Így például arra adott a lehetőség, hogy a nyilvántartásba vételre – amennyiben a visszaélések felderítése még a nyilvántartásba vétel jogerőssé válása előtt megtörténik – ne kerüljön sor,<sup>338</sup> de a nyilvántartásból való törlésre már nem. Mindez a közbizalom alacsonyabb szintjét eredményezi, és annak ellenére, hogy a visszaélések egy-egy szervezethez (vagy annak csupán egy-egy jelöltjéhez) kapcsolódnak, ezek alkalmasak arra, hogy a társadalom szemében az egész választási eljárás hitelességét aláássák.

Tudomásunk szerint változatlan a Legfőbb Ügyészség álláspontja az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések megítélése kapcsán: a választás rendje elleni büntett gyanúját nem tartják megállapíthatónak, ha az érvényes ajánlások száma elérte a jelöltséghez szükséges számot (500 db ajánlás) és a kifogásolt ajánlások száma nem haladja meg a ténylegesen leadott összes ajánlás és a jelöltséghez szükséges szám különbségét. Ez az értelmezés nem következik a Büntető Törvénykönyv (Btk.) vonatkozó részéből<sup>339</sup> és csökkenti a büntetőjogi vizsgatartó erőt, így felülvizsgálata célszerű lenne. Bár több tucat büntetőeljárás indult az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések miatt, vádemelésre mindössze hét esetben került sor.<sup>340</sup>

Az ajánlásgyűjtés további vetületeiről a jelentés

választási szervekkel, jelöltállítással, adatvédelemmel és a kampánnyal foglalkozó fejezeteiben olvashatók megállapítások.

#### 4. A választási értesítő tartalmával kapcsolatos fenntartások

A közös eljárás bevezetése nyomán az országgyűlési képviselő-választásról és az országos népszavazásról szóló értesítőt összevonták, tehát a választópolgárok egy értesítőben kaptak információkat a két választásról. Az értesítőn a joggyakorláshoz szükséges információk mellett szerepeltek az országos népszavazáson feltett kérdések is, emiatt a Magyar Újságírók Szövetsége tiltakozó közleményt adott ki, azt állítva, hogy "Varga Judit igazságügyi miniszter a 3/2022. (I. 11.) IM rendeletben kötelezte a választási irodát, hogy a népszavazási kérdések is szerepeljenek a szavazóköri névjegyzékbe való felvételről szóló értesítőben. Ezzel a politikai propaganda eszközévé tette a választási irodát."<sup>341</sup>

Az országos népszavazás kérdéseit már a 2016-os országos népszavazáshoz kapcsolódó választási értesítőben is feltüntették, tehát a megoldás mindössze annyiban tért el a korábban alkalmazottól, hogy ezúttal közös eljárásban is szerepeltek a kérdések az értesítőn.

Az újságírószakmai szervezet tiltakozása arra mutat rá, hogy a társadalom több csoportja is élénk figyelemmel volt a választási eljárás részletszabályai iránt is, és a meglévő bizalomhiány miatt olyan esetben is visszaélést gyanított, amikor egyébként nem történt jogszerűtlenség.

#### 5. A nemzetközi megfigyelők jelenléte

A 2022-es általános választás és országos népszavazás során korábban nem látott számú szervezet kísérté figyelemmel a választások törvényességét: összesen 41 nemzetközi szervezet, nagykövetség, párt és egyéb szervezet küldött megfigyelőket, összesen 906 főt. A legnagyobb figyelmet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és

337 Cseke Balázs: Országszerte hamis ajánlásokat adott le Gódeny György pártja, de így is lehet rájuk szavazni. *telex.hu*, 2022. március 4. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/03/04/normalis-elet-partja-godeny-gyorgy-jeloltek-ajanlasok-hamistas-halottak>.

338 hvg.hu: Jámbor András: Érvénytelen aláírások miatt eltolták az indulástól a Gattyán-féle párt egyik budapesti jelöltjét. *hvg.hu*, 2022. március 4. [https://hvg.hu/itthon/20220304\\_Jambor\\_Andras\\_megoldas\\_mozgalom](https://hvg.hu/itthon/20220304_Jambor_Andras_megoldas_mozgalom).

339 350. § (1) bek. d) pont

340 Szopkó Zita: Mindössze hét vádemelésre került sor a több tucat büntetőeljárásból, amelyek hamis választási ajánlások miatt indultak, *atlatszo.hu*, 2023. január 9, <https://atlatszo.hu/kozugy/2023/01/09/mindossze-het-vademelesre-kerult-sor-a-tobb-tucat-buntetoeljarasbol-amelyek-hamis-valasztasi-ajanlasok-miatt-indultak/>

341 <https://muosz.hu/2022/02/09/muosz-allasfoglalas-politikai-propaganda-eszkoze-lett-az-nvi/>. letöltés dátuma: 2022. november 2.



Emberi Jogok Irodája által szervezett teljes misszió Magyarországra küldése keltette, mely érdekében több civil szervezet – köztük a TASZ – is lépéseket tett 2022. elején.<sup>342</sup> A nagyszámú szervezet és megfigyelő jelenléte, illetve jelenlétük ösztönzése részben a 2018-as választások során megingott közbizalom következménye; a megfigyelők tevékenysége pedig a közbizalom helyreállítása érdekében végzett munka volt. Megjegyzendő, hogy a megfigyelők között ideológiailag elkötelezett szervezetek is jelen voltak.<sup>343</sup>

## **b) A szavazás napján történt, a közbizalmat erodáló események**

Az ezen pontban írtakon túl a témában részletes információk a szavazásról szóló fejezetben olvashatók.

A 2018-as általános választást jellemző események többsége nem volt érzékelhető a 2022-es választások alkalmával a szavazás napján. Így például zavartalanul üzemelt a választások hivatalos honlapja és a kapcsolódó informatikai rendszer, ami jelentős előrelépést a 2018-ban és kisebb részben 2019-ben tapasztalatokhoz képest.

A szavazás napján a közbizalmat elsősorban olyan cselekmények erodálták, melyeket nem állami szereplők hajtottak végre – ezek részletes kifejtése a Szavazás fejezetben olvasható, és ezen fejezethez szorosan kapcsolódó információnak tekintendő.

Országszerte fel nem mérhető számban, de mindenképpen kiterjedten történtek olyan visszaélések, melyek a választók jogellenes mozgósításában voltak tetten érhetőek. Ezek között megtalálhatóak voltak a jellemzően kisbusszal, vagy személygépjárművel történő tömeges, szavazóhelyiséghez történő szállítások: különösen kisebb településeken volt jellemző, hogy – a számonkérés hatására többször családi kapcsolatra hivatkozva – a

választópolgárokat a szavazóhelyiséghez szállították. Ez a magatartás a Ve. 143/A. § (2) bekezdése értelmében akkor jogsértő, ha a szállításra nyilvános felhívást tesznek közzé, vagy ha autóbusszal történik.

A választási bizottságok több esetben megállapították a jogsértés tényét a tömeges szállítás miatt, amikor az kisbusszal történt. Azonban nem fogadták el azon érvelést, hogy a személyautóval, több fordulóban zajló személyszállítás is jogellenes (tekintettel arra, hogy ez a magatartás a jogintézmény tartalmának kijátszására irányul, és ezért sérti a jóhiszemű és rendeltetésellenes joggyakorlás követelményét), a bizottságok megmaradtak a textualista jogértelmezésnél.

Több olyan eset<sup>344</sup> is megjelent a sajtóban, amikor szavazatvásárlás gyanúja merült fel, elsősorban kisebb településeken. Jelen kézirat lezárásáig nem kapott nyilvánosságot olyan eset, melyben a rendőrség hivatalból a választás rendje elleni bűncselekmény gyanúja miatt intézkedett volna.

Összesen 64 bejelentés vagy feljelentés alapján 52 esetben rendeltek el nyomozást a választáshoz kapcsolódó bűncselekmények ügyében.

Jogsegélyszolgálatunk tapasztalatai szerint számos választópolgár bizalmatlanságát fejezte ki a választási szervek irányába a szavazás során azzal, hogy ragaszkodott a saját toll használatához, mivel olyan, városi legendának bizonyuló<sup>345</sup> félelmek befolyásolták őket, mint az „eltűnő tinta” (az elképzelés szerint a szavazólapról röviddel annak urnába helyezését követően felszívódik a preferencia jelölése, ezt követően az egymással összejátszó szavazatszámoló bizottsági tagok saját preferenciáik szerint töltik ki a szavazólapot). Bár a fentiek nyilvánvalóan életszerűtlen feltételezések, a szavazással kapcsolatos bizalomhiány jeleként tekinthetünk rájuk – ez akkor is így van, ha ez a választópolgárok viszonylag szűk körében jellemző.

342 Bozay Balázs: Teljes körű választási megfigyelést sürget húsz magyar civil szervezet. *telex.hu*, 2022. január 13. <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/01/13/valasztasi-megfigyelo-husz-magyar-civil-szervezet>.

343 Political Capital: Fidesz-közeli külföldi megfigyelők igazolják majd a választás tisztaságát – a Kreml mintája alapján. *pcblogger.atlatszo.hu*, 2022. március 31. <https://pcblogger.atlatszo.hu/2022/03/31/fidesz-kozeli-kulfoldi-megfigyelok-igazoljak-majd-a-valasztas-tisztasagat-a-kreml-mintaja-alapjan/>.

Zubor Zsolt: Lengyel ultrakonzervatív szervezet is megfigyeli a magyar választásokat. *atlatszo.hu*, 2022. március 25. <https://atlatszo.hu/kozugy/2022/03/25/lengyel-ultrakonzervativ-szervezet-is-megfigyeli-a-magyar-valasztasokat/>.

344 Narancs.hu: Szavazatvásárlást lepleztek le Ongán. *magyarnarancs.hu*, 2022. április 3. <https://magyarnarancs.hu/valasztas2022/szavazatvasarlas-gyanuja-merult-fel-ongan-247556>., illetve Szlavkovits Rita: Húst ajánlhattak Makón a szavazatért, az embereket szállító férfi szerint „nagy a rokonság”. *hvg.hu*, 2022. április 3. [https://hvg.hu/itthon/20220403\\_Hust\\_ajanelhatnak\\_Makon\\_a\\_megfelelo\\_helyre\\_behuzott\\_szavazatert\\_cserebe](https://hvg.hu/itthon/20220403_Hust_ajanelhatnak_Makon_a_megfelelo_helyre_behuzott_szavazatert_cserebe).

345 Marinov Iván: Választási csalás eltűnő tintás tollal? *urbanlegends.hu*, 2014. március 24. <https://www.urbanlegends.hu/2014/03/valasztasi-csalas-eltuno-tintas-tollal/>.

### c) A szavazás napját követő, kapcsolódó események, illetve a társadalom értékelése a választásokról

A szavazás napját követően a szavazás technikai lebonyolításával kapcsolatban érzékelhetően kevesebb kritika jelent meg a közvéleményben, mint a 2018-as általános választások után. Az eredmény hitelességének széleskörű kétségbevonása nem jelent meg a közbeszédben, ahogy a központilag szervezett, minden szavazókörre kiterjedő csalás, az eredmény szisztematikus meghamisításának vádja sem hangzott el, szemben a 2018-as választások után tapasztaltakkal. Leginkább ezzel összefüggésben elmaradtak a 2018-as választást követő, sok tízezer ember részvételével, országsszerte zajló tömegtüntetések.

Ugyanakkor, ahogy arra már utaltunk, a választás mint rendszer-karakterisztikus intézmény<sup>346</sup> széleskörű kritika tárgyává vált a közvélemény kritikus, vagy a jelenlegi kormánypártoktól eltérő szimpátiájú szegmenseiben, és mint azt látni fogjuk, részben azon is túl is.

Hasonlóan a 2018-as választásokat követő helyzethez, ezúttal is a választásokat követően több, mandátumot nyert ellenzéki képviselő azt szorgalmazta, hogy – a választási rendszer visszasságai, a parlamenti ellenzék (jogalkotási és ellenőrzési) eszköztelensége, illetve a kormány, a kormánypártok és az állam kommunikációjának összefonódása, továbbá a közmédia függetlenségének hiánya miatt tisztességtelen környezetben

megrendezett választások eredménye miatt – az elnyert mandátumokat ne vegyék fel, képviselői esküt ne tegyenek.<sup>347</sup> Újdonság, hogy ezúttal nem, vagy nem elsősorban a szavazás lebonyolítása során tapasztalt, vélt vagy valós visszaélések, tisztességtelenségek, anomáliák, vagy éppen a választási rendszer aránytalansága táplálta ezen narratívát. A vitában több megválasztott képviselő is állást foglalt, volt, aki kijelentette, hogy a parlamenti munkában való részvétel szükséges,<sup>348</sup> más annak relatív hasznosságáról beszélt<sup>349</sup> – hasonló érvek hangzottak el a TASZ által szervezett konferencián is.<sup>350</sup>

Egyes politikai szereplők az eskütételt meghatározott feltételek teljesüléséhez kötötték.<sup>351</sup> A kapcsolódó diskurzus rövid életűnek és korlátozott hatásúnak bizonyult, végül egyetlen kivétellel – Hadházy Ákos – minden megválasztott ellenzéki képviselő legalább részben jelen volt az Országgyűlés alakuló ülésén, és esküt tettek,<sup>352</sup> több ellenzéki frakció (illetve képviselő) pedig kivonult az ezt követő ülésről.<sup>353</sup>

A választásokat követően szociológiai kutatások több irányból is vizsgálták a választópolgárok közéleti attitűdjeit, a pártpreferenciákon túlmutató kérdésekben is. Az egyik ilyen kutatás eredménye a Policy Solutions által készített *Széttartó világok – Polarizáció a magyar társadalomban a 2022-es választások után* című tanulmány, mely több kérdéskör mentén vizsgálta a magyar társadalom demokráciával kapcsolatos attitűdjét.<sup>354</sup> Ebből kiderül, hogy "a 2022-es parlamenti választásokat követően a magyarok többsége (58%) úgy vélekedett, hogy Magyarországon a választások szabadok és

346 Unger Anna írásának címe nyomán (Unger Anna: A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény. *Fundamentum XXII* (2-3) 2018. 5-16

347 Lehoczki Noémi: Beindult a vita a mandátumok felvételéről és a parlamenti munka értelméről. *merce.hu*, 2022. április 8. <https://merce.hu/2022/04/08/beindult-a-vita-a-mandatumok-felvetelerol-es-a-parlamenti-munka-ertelmerol/>.

348 Csendes-Erdi Emese: Jámbor András: „Nemcsak felveszem a mandátumomat, de dolgozni is fogok a parlamentben”. *magyarnarancs.hu*, 2022. április 19. <https://magyarnarancs.hu/valasztas2022/jambor-andras-nemcsak-felveszem-a-mandatumomat-de-dolgozni-is-fogok-a-parlamentben-248002>.

349 Láng Dávid: Tompos Márton: Tudjuk, hogy a Fidesz minden javaslatunkat lesöpri, de így is van értelme a parlamenti munkának. *szeretlekmagyarorszag.hu*, 2022. május 18. <https://www.szeretlekmagyarorszag.hu/szempont/tompos-mar-ton-interju-momentum-parlament-korrupciovadasz-munkacsoport-alhirek/>.

350 Cseke Balázs: Hadházy Ákos szerint több értelme lenne az ózdi kultúrházban vitázni, mint az aranyozott parlamentben. *telex.hu*, 2022. április 20. <https://telex.hu/belfold/2022/04/20/parlament-mandatum-kepviseloi-munka-hadhazy-akos-jambor-andras>.

351 Farkas György: Fekete-Győr András nyílt levele Kocsis Máténak. *24.hu*, 2022. április 25. <https://24.hu/belfold/2022/04/25/fekete-gyor-andras-nyilt-levele-kocsis-matenak/>.

352 Kulcsár Rebeka: Hadházy Ákos kivételével minden képviselő letette az esküt. *444.hu*, 2018. május 8. <https://444.hu/2018/05/08/hadhazy-akos-kivetelevel-minden-kepviselo-letette-az-eskut>.

353 Czinkóczi Sándor: Csak az ellenzék fele vonult ki az eskütétel után. *444.hu*, 2022. május 2. <https://444.hu/2022/05/02/csak-az-ellenzek-fele-vonult-ki-az-eskutetel-utan>.

354 Bíró-Nagy András, Szász Áron, Varga Attila: Széttartó világok - Polarizáció a magyar társadalomban a 2022-es választások után. *Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions*, 2022. 14. o. [https://www.policysolutions.hu/hu/hirek/560/szettarto\\_vilagok\\_tanulmany](https://www.policysolutions.hu/hu/hirek/560/szettarto-vilagok_tanulmany).

tisztességesek (44. ábra). A magyarok harmada (35%) szerint nem beszélhetünk tisztességes és szabad választásokról. A kormánypárti szavazók 79 százaléka – szemben az ellenzéki listára voksolók 36 százalékaival – értékeli szabadnak és fairnek a magyar választásokat. Nem csak az ellenzékiek (63%), de a Mi Hazánk Mozgalom szavazóinak többsége is (55%) elégedetlen a magyar választások körülményeivel. A párt nélküliek 47 százaléka szerint tisztességesek és szabadok a magyar választások, azonban 35 százaléka nem tud ezzel egyetérteni.”

Ezen túl “(...) a magyarok 50 százaléka ért egyet azzal az állítással, hogy a Fideszt már nem lehet leváltani demokratikus úton, míg 12 százalékponttal vannak kevesebben (38%) azok, akik szerint ez még lehetséges. Annak ellenére, hogy a Fidesz-KDNP szavazóinak 59 százaléka nem értett egyet az állítással, minden harmadik kormánypárti voksoló vélekedik úgy, hogy demokratikus úton már nem leváltható a jelenlegi kormány. Az ellenzéki szavazók körében beállt mély apátiát jól érzékelteti, hogy az ellenzéki közös listát támogatók közel 80 százaléka (79%) a 2022-es választás után nem lát esélyt a Fidesz demokratikus leváltására. A Mi Hazánk Mozgalom szavazóinak kétharmada (66%) és a párt nélküliek fele (51%) is ezt az álláspontot osztja.”

A fenti két adatsor érzékelteti, hogy a társadalom mélyen és pártpreferenciák mentén megosztott mind a választási rendszer értékelése, mind a választások demokratikus jellegének megítélése kapcsán. Az a választási rendszer, illetve különösen rendszerkörnyezet, melyben a társadalom fele úgy értékeli, hogy a választások egyik, jogi értelemben lehetséges kimenetele (az aktuálisan kormányzó erők demokratikus úton történő leváltása) nem következhet be, rendkívül aggasztó közbizalmi válságot hoz létre és alkalmas annak megkérdőjelezésére, hogy a választópolgárok a választásokra mint a demokratikus legitimitáció eszközére tekintsenek. Ehelyett a választópolgárok legalábbis egy része úgy tekint a választásokra, mint a regnáló közhatalom “újratermelésének”, megerősítésének egyfajta adminisztratív-rituális aktusára, ami a jogintézmény végletes inflálódásához, kiüresedéséhez vezet politikai preferenciáktól függetlenül.

A választási jogalkotással kapcsolatos aggályok pedig már kiléptek a nemzeti keretek közül, és 2022. szeptember 15-én az Európai Parlament strasbourg-i ülésén nagy többséggel elfogadta “Az Európai Parlament 2022. szeptember 15-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően

az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű kockázatának megállapításáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról” szóló előterjesztést, melynek T. pontja szerint “(...) az évek során a választási törvényben a választókerületek átalakítása és a győzteskompenzáció bevezetése révén végrehajtott módosítások hátrányos helyzetbe hozzák az ellenzéki pártokat; mivel a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR a választási jogszabályok 2020-as módosításairól szóló 2021. október 18-i közös véleményében hangsúlyozta, hogy az elfogadás gyorsasága és az érdemi nyilvános konzultációk hiánya különösen aggasztó a választási jogszabályok esetében, amelyeket nem szabad politikai eszköznek tekinteni; mivel a Velencei Bizottság és az EBESZ/ODIHR emellett kulcsfontosságú ajánlást tett az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvény 3. és 68. paragrafusának módosítására, miszerint jelentősen csökkenteni kellene azon egyéni választókerületek és megyék számát, amelyekben minden pártnak egyszerre kell jelöltet állítania ahhoz, hogy országos jelöltlistát állíthasson, valamint számos további ajánlást is tett (...).”<sup>355</sup>

## Ajánlások

1. A jogalkotó biztosítsa a széleskörű szakmai és társadalmi vita lehetőségét a választási anyagi és eljárási szabályok módosítása esetén, és a vita eredményét használja fel a jogalkotás során, ezzel megteremtve a konszenzuális alapokon nyugvó választási rendszert.
2. A jogalkotó biztosítsa az érdemi parlamenti vita lehetőségét a választási anyagi- és eljárási jogi törvényjavaslatok számára.
3. A választási szervek proaktív kommunikációval, közérthetően és befogadásra motiváló formátumban ismertessék a választási szabályozás közérdeklődésre számot tartó vonatkozásait a választópolgárok minél szélesebb körével, elősegítendő ezzel a Ve. szerinti, a választási eljárás nyilvánosságnak követelményét előíró alapvető követelmény érvényre juttatását.
4. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét, a jövőben kizárólag egy OEVK-jelöltet ajánlhasson a választópolgár, tekintettel arra, hogy a többes ajánlás rendszere számos visszaélési lehetőséget teremt, melyek alkalmasak a választásokkal kapcsolatos közbizalom aláadására.

355 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_HU.html). letöltés dátuma: 2022. november 2.

5. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely lehetővé teszi, hogy a választópolgárok időszerűen és teljeskörűen értesülhessenek arról, hogy ajánlásuk mely egyéni képviselőjelölt ajánlóívén található meg annak érdekében, hogy fel lehessen lépni a közbizalmat veszélyeztető visszaélések ellen, és határidőben elérhető legyen a visszaélést elkövető képviselőjelölt nyilvántartásba vételének megakadályozására.
6. A jogalkotó állítsa helyre a választókerület és a lakcím közötti korábban fennálló kapcsolatot. Az egyéni jelöltek közül választópolgár azon választókerületben egyéni országgyűlési képviselőjelöltjére adhassa le szavazatát, ahol valóban életvitelszerűen tartózkodik és tegye hatékonyan szankcionálhatóvá a választási visszaélés céljából történő fiktívlakcím-létesítést, elkerülendő ezzel a visszaéléseket és az országgyűlési egyéni képviselői mandátumok rendszerének kiüresítését, végső soron az ebből adódó bizalomhiányt.
7. A Legfőbb Ügyészség vizsgálja felül a választás rendje elleni bűncselekményekkel kapcsolatos jogértelmezését akként, hogy a bűncselekmény megvalósulását a cél és nem az eredmény megvalósulása tekintetében állapítja meg az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések során, mivel ezzel növelhető a viszatartó erő.
8. A rendőrség gondoskodjon arról, hogy a választások napján hivatalból is észlelhetőek legyenek a választásokkal összefüggésbe hozható bűncselekmények és szabálysértések. Alakítson ki olyan protokollt és szervezeti megoldásokat, melyek elősegítik a választás rendje elleni bűncselekmények hatékony megelőzését és felderítését, annak érdekében, hogy a rendőrség hatékony fellépése valós viszatartó erőt képezzen és a visszaélések megelőzésével magasabb szintű közbizalom övezze a választásokat.
9. A beérkezett bejelentések és feljelentések kivizsgálása kapcsán a rendőrség állományát képezni kell annak érdekében, hogy legyen készség és akarat a rendőrség hatáskörébe tartozó cselekmények felismerésére és a civil megfigyelőkkel való együttműködésre, elősegítendő a választás tisztaságának megővését, növelve a közbizalom szintjét.
10. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy bármely választási szerv munkáját magyarországi civil megfigyelők is megfigyelhessék és dokumentálhassák, hozzájárulva a közbizalom megteremtéséhez. Jogosítsa fel a civil megfigyelőket, hogy érintettség hiányában is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárásokat bármely, a választási eljárásbeli jogorvoslatokban eljáró fórum előtt. Ez a választási szervek működésének transzparenciájához szükséges, ami a Ve. szerinti alapelvből (a választási eljárás nyilvánossága) következik kényszerítően.

# AJÁNLÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA

## A jogalkotó számára

1. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy bármely választási szerv munkáját magyarországi civil megfigyelők is megfigyelhessék és dokumentálhassák, hozzájárulva a közbizalom megteremtéséhez. Jogosítsa fel a civil megfigyelőket, hogy érintettség hiányában is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárásokat bármely, a választási eljárásbeli jogorvoslatokban eljáró fórum előtt. Ez a választási szervek működésének transzparenciájához szükséges, ami a Ve. szerinti alapelvből (a választási eljárás nyilvánossága) következik kényszerítően.
2. A jogalkotó tágítsa a szavazatszámoló bizottságokban való részvétel lehetőségét: teremtse meg a nem jelölt vagy jelölőszervezet megbízásából történő részvétel lehetőségét, annak érdekében, hogy a politikai verseny szereplőitől távolságot tartó, ám a választások tisztaságának fenntartásában aktívan tenni kívánó választópolgárok ne szoruljanak ki ezen tevékenységből. Mindehhez pedig alkosson olyan szabályozást, mely az ilyen módon bizottsági taggá válók függetlenségének garanciát teremt.
3. A jogalkotó írjon elő szankciót az eskütételt, így a választási bizottsági tagok joggyakorlását késleltető és akadályozó választási szervek részére annak érdekében, hogy a választási bizottságok időszerűen alakulhassanak meg, valamennyi, azok munkájában részt venni kívánó választópolgár részvételével.
4. A jogalkotó szüntesse meg az álláspontunk szerint jogellenes megkülönböztetést a magyarországi lakcímmel rendelkező és a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok között a szavazat leadásának módja tekintetében.
5. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely a választópolgárok egyenlő részvételi esélyeit biztosító, ugyanakkor a levélszavazásnál a szavazat integritása szempontjából biztonságosabb, Magyarország területén kívülről történő részvételt biztosító szavazási módok egyikére cseréli a levélszavazást, tekintettel a nagyszámú, a levélszavazással kapcsolatos visszaélésre, amelyek elsősorban a választás tisztaságának megóvása, a választási eljárásban történő önkéntes részvétel, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapvető követelményét sértik.
6. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, hogy a levélszavazás során kizárólag a hivatalos borítékot lehessen továbbra is használni, mivel a Ve. 2018. szeptember 1-jétől hatályos módosításának vonatkozó – könnyítő – rendelkezése alkalmas a választások tisztaságának aláásására.
7. A jogalkotó az esetleges visszaélések elkerülése érdekében zárja ki, hogy a szavazási levélcsoomagok kézbesítését a szavazás eredményében közvetlenül vagy közvetetten érdekelt szereplők végezzék a választópolgárok részére, vagy a kézbesítésben bármilyen módon közreműködjenek.
8. Az esetleges visszaélések elkerülése érdekében a jogalkotó tiltsa meg, hogy a kitöltött szavazólapot tartalmazó szavazási levélcsoomagot az egyetemes postai szolgáltatótól eltérő bármely más személyek, szervezetek továbbíthassák.
9. A jogalkotó szüntesse meg a szavazóhelyiséghez szállítás általános, túlterjeszkedő tilalmát, ne korlátozza a választópolgárok részvételében az esélyegyenlőség érvényre juttatását szolgáló állampolgári önszerveződő kezdeményezéseket, melyek magán-személyek közötti segítségnyújtásban nyilvánulnak meg; mindezt úgy tegye, hogy a megalkotott szabályozás a helyzetüknél fogva kiszolgáltatott választópolgárokat erre tekintettel kihatározza akadályozza meg e tevékenységükben.
10. A jogalkotó módosítsa úgy a nemzetiségi választási rendszerre vonatkozó szabályozást az országgyűlési választások vonatkozásában, hogy az így megalkotott szabályozás minden elemében összhangban legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményével.
11. A jogalkotó írja elő, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelöltek tegyék közzé esetleges párttagságukat érintő információkat akár a párttagság megszűnését követő meghatározott idő vonatkozásában is annak érdekében, hogy a választópolgárok tájékozott döntést hozhassanak, ismerve a jelöltek egyéb affiliációit.
12. A jogalkotó módosítsa a nemzetiségi választói névjegyzékbe vétellel kapcsolatos űrlap adattartalmát: a kéreleműrlapon szerepeljen egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban részletes, példával illusztrált tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vétel hatására a választópolgár pártlistára egyáltalán nem szavazhat az országgyűlési választásokon, elkerülendő, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján

szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.

13. A jogalkotó írja elő az NVI számára, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárokat a lehető leghamarabb és közérthető formában értesítse postai úton, amennyiben az adott országgyűlési választáson nem lesz lehetőségük a nemzetiségük listájára szavazni, hanem ehelyett pártlistára szavazhatnak. Így elkerülhető, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.
14. A jogalkotó tegye lehetővé, hogy az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgárok még a szavazás napján is az adott választásra kiterjedő hatállyal törölthessék magukat a nemzetiségi névjegyzékből és szavazhassanak nemzetiségi lista helyett pártlistára, tekintettel a nemzetiségi választópolgárkénti regisztrációval kapcsolatos visszaélésekre.
15. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy minden választópolgár kapjon könnyített formában megírt tájékoztatót igénylés nélkül is, annak érdekében, hogy a külön igénylés szükségessége okozta nehézségek ne foszthassanak meg egyetlen választópolgárt sem a számára értelmezhető tájékoztatástól.
16. A jogalkotónak – Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásait tiszteletben tartva – meg kell szüntetnie a gondnokoltak bíróság általi választójog-korlátozásának lehetőségét és meg kell teremtenie annak kereteit, hogy a választójog gyakorlásából már kizárt gondnokoltak esetében haladéktalanul felülvizsgálhatóak legyenek ezek a döntések.
17. A jogalkotónak lehetővé kell tennie a választókerületen belül található települések közigazgatási határain belül található bármely címre a mozgóurna kiszállítását, azokban az esetekben, amelyekben előre nem látható okból kerül sor a szavazókörön kívüli helyszínre történő mozgóurnaigénylésre, biztosítandó, hogy valamennyi igénylő élhessen aktív választójogával.
18. A jogalkotónak elő kell írnia, hogy a bentlakásos intézményekbe ne csak két szavazatszámoló-bizottsági tag szállítsa ki a mozgóurnát, hanem a helyi választási iroda helyi viszonyokat megfelelően ismerő elnökének döntése nyomán megnövelt létszámú szavazatszámoló-bizottsági tag vegyen részt a feladatban, biztosítandó a szavazás gördülékenységét és tisztaságát.
19. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely lehetővé teszi, hogy a választópolgárok időszerűen és teljeskörűen értesülhessenek arról, hogy ajánlásuk mely egyéni képviselőjelölt ajánlóívén található meg annak érdekében, hogy mihamarabb adatvédelmi vonatkozású eljárásokat kezdeményezhessenek visszaélés esetén, fel lehessen lépni a közbizalmat veszélyeztető visszaélések ellen, és határidőben elérhető legyen a visszaélést elkövető képviselőjelölt nyilvántartásba vételének megakadályozására.
20. A jogalkotó szüntesse meg a többes ajánlás rendszerét, a jövőben kizárólag egy OEVK-jelöltet ajánlhasson a választópolgár, tekintettel arra, hogy a többes ajánlás rendszere nagyban megkönnyíti a választópolgárok adataival való visszaélést, továbbá a többes ajánlás rendszerének megszüntetése jelentősen szűkítené a kizárólag az állami kampánytámogatást miatt jelöltet és listát állító formációk mozgásterét, végül arra is tekintettel tegyen így, hogy a többes ajánlás rendszere számos visszaélési lehetőséget teremt, melyek alkalmasak a választásokkal kapcsolatos közbizalom aláásására
21. A jogalkotó állítsa helyre a választókerület és a lakcím közötti korábban fennálló kapcsolatot. Az egyéni jelöltek közül választópolgár azon választókerületben egyéni országgyűlési képviselőjelöltjére adhassa le szavazatát, ahol valóban életvitelszerűen tartózkodik és tegye hatékonyan szankcionálhatóvá a választási visszaélés céljából történő fiktív lakcím-létesítést, elkerülendő ezzel a visszaéléseket és az országgyűlési egyéni képviselői mandátumok rendszerének kiüresítését, végső soron az ebből adódó bizalomhiányt.
22. A jogalkotónak biztosítania kell, hogy a jogszabályok megteremtsék a nem kormánypárti jelölőszervezetek számára is az egyenlő esélyek melletti kampányolást, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelvet.
23. A jogalkotónak úgy kell szabályoznia a kampányidőszakot, hogy az a választás kitűzését követően megkezdődjön, mivel szabályozás hiányában a választás kitűzése és a szavazás napját megelőző ötvenedik nap között is *de facto* kampányidőszak zajlik, az arra vonatkozó jogi követelmények és garanciák mellőzése mellett.

24. A jogalkotónak újra kell szabályoznia a kampányt úgy, hogy a kormány a kampányidőszakok idején kizárólag a legszükségesebb esetben kommunikálhasson a polgárokkal nyilvános tájékoztató tevékenység formájában. E kommunikációnak az indokolt esetekben is a tényszerű közlésekre kell szorítkoznia és nem terjedhet ki politikai vélemények közlésére és a kormányzati munka eredményeinek népszerűsítésére, annak érdekében, hogy a Ve. szerinti. a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelv érvényesüljön.
25. A jogalkotónak úgy kell újraszabályoznia a választási szervek hatáskörét, hogy a kampányidőszakon kívüli, de az adott választási eljáráson belül történt cselekmények és intézkedések is vizsgálhatóak legyenek a választási jogorvoslati eljárásban, hogy megteremtsek az ezekhez kapcsolódó garanciális és felelősségi jogszabályi hátteret.
26. A jogalkotó írja elő, hogy a választópolgároknak a szavazófülke használata kötelező, elősegítendő a titkosság garanciáinak érvényre juttatását és választópolgár befolyástól mentes joggyakorlását.
27. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely kötelezővé teszi a titkosság garanciáit hatékonyan érvényre juttató szavazófülkék telepítését.
28. A jogalkotó alkosson olyan szabályozást, mely alkalmas azon visszaélések megakadályozására, melyek arra vezethetők vissza, hogy több választópolgár egyszerre tartózkodik a szavazófülkében, elősegítendő a titkosság garanciáinak érvényre juttatását és választópolgár befolyástól mentes joggyakorlását.
29. A jogalkotó szabályozza teljeskörűen a szavazatszámoló bizottság feladatait arra az esetre, ha a szavazóhelyiségnél a választópolgárok száma miatt sorbanállás alakul ki, ezzel biztosítva a szavazás gördülékeny lebonyolítását.
30. A jogalkotó rendezze egyértelműen a szavazatszámoló bizottság feladatait a közös eljárással összefüggésben, elkerülendő a Ve. szerinti önkéntes részvétel alapelvének sérelmét.
31. A jogalkotó módosítsa úgy a Ve.-t, hogy abban egyértelműen feljogosítja a választópolgárokat saját tolluk használatára a névjegyzék aláírása és a szavazás során.
32. A jogalkotó tegye teljessé az actio popularis-t, ne írjon elő érintettségi követelményt a kifogástételre
- jogosultak számára a jogorvoslati eljárások további szakaszainak indítványozásához sem, ezzel biztosítva a nem alanyi jogot, hanem a választási eljárási szabályokat mint tárgyi jogot sértő magatartások szélesebb körben való megtámadhatóságát. A bárki által indítható eljárásban sem a fellebbezéshez, sem a bírósági felülvizsgálathoz ne kelljen érintettséget valószínűsíteni.
33. A jogalkotó törölje el az ügyvédkényszert a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban.
34. A jogalkotó állítsa vissza minden választási eljárási jogorvoslat esetében a három napos indítványozási határidőt annak érdekében, hogy az eltérő határidők okozta esetleges mulasztások ne következzenek be.
35. A jogalkotó biztosítsa, hogy a választási eljárásokban rendelkezésre álló jogorvoslati eljárásokban, ideértve minden jogorvoslati fórum – különösen pedig a bíróságok – előtti eljárást, jusson érvényre az auditor et altera pars elve, a meghallgatáshoz való jog a tényállás teljes körű felderítése érdekében.
36. A jogalkotó biztosítsa annak lehetőségét, hogy a formai hibákat, hiányosságokat a beadványozó észszerű időben pótolhassa. Az NVB-nek legyen hatásköre arra, hogy a formai okból visszautasított kifogások esetében eljárhasson hivatalból is. Mindezen lépések alkalmasak a jogban járatlan választópolgárok hatékonyabb jogérvényesítési lehetőségeinek megteremtésére, a túlzó formalizmus lebontására.
37. A jogalkotó biztosítsa, hogy a kifogástevőt terhelő bizonyítási teher észszerű mértékű legyen, azaz ne haladja meg a tőle elvárható mértéket (valószínűsítés), kompenzálendő a beadványozó korlátozott bizonyítási lehetőségeit és a beadványozásra rendelkezésre álló szűk határidő okozta korlátokat.
38. A jogalkotó biztosítsa a széleskörű szakmai és társadalmi vita lehetőségét a választási anyagi és eljárási szabályok módosítása esetén, és a vita eredményét használja fel a jogalkotás során, ezzel megteremtve a konszenzuális alapokon nyugvó választási rendszert.
39. A jogalkotó biztosítsa az érdemi parlamenti vita lehetőségét a választási anyagi- és eljárásjogi törvényjavaslatok számára.

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

1. Az NVB emelje be a határozathozatali eljárásba az előzetes vitát, melynek összegzett eredménye alapján készítse a javaslatot az NVI titkársága (az NVB elnökének döntési javaslata helyett) az Ügyrend 15. § (6) bekezdése szerinti eljárással azonosan, biztosítva ezzel a jelenleginél demokratikusabb és transzparensabb döntéshozatalt.
2. Az NVB ügyrendje tegye lehetővé, hogy tagjai indokolással ellátott különvéleményt csatoljanak azon döntésekhez, amelyeket szavazatukkal kifejezetten elleneztek. Az NVB biztosítsa, hogy e különvélemények a nyilvánosság számára a határozatokkal megegyező módon, a releváns határozatok mellett legyenek elérhetőek. Ezzel elérhető, hogy az egyes tagok üggyel kapcsolatos véleménye az általuk leadott szavazat irányán túl, árnyaltabban is megjelenjen, továbbá hogy a különvéleményben foglaltak egy esetleges jogorvoslati eljárásban is felhasználható érvelési alapként szolgáljanak.
3. Az NVB Ügyrendjében emeljék meg az egyes tagok felszólalási időkeretét olyan mértékben, amely az eljárás gyorsaságának biztosítása mellett az érdemi vitát is lehetővé teszi. Ez biztosítja, hogy a döntések időszerű meghozatala mellett az egyes tagok véleménye ténylegesen kifejtésre kerüljön, a testületi döntés ezek ütköztetése után szülessen meg.
4. Az NVB iránymutatás kiadását a jelenleginél szélesebb személyi kör kezdeményezhesse, ne csak választási szervek, hanem mindazok, akik a hatályos Ve. szerint jogosultak választási kifogás benyújtására, tekintettel arra, hogy a választási eljárás során felmerülő vitás kérdések nem szükségszerűen és kizárólag a választási szervek által észlelhetőek.
5. Az NVB ügyrendjében csökkenjen a kizárólagos elnöki hatáskörök száma. A jogalkotó építsen be az NVB testületi működését erősítő elemeket a szabályozásba, különösen olyanokat, melyek a döntést megelőző érdemi vitának nagyobb teret adnak. Az NVB testületként láthassa el a feladatát, a tagok ne másodlagosak legyenek az ügyrendben az elnökhöz képest, a jogkörök közötti nagyfokú eltéréseket az ügyrend (vagy jogszabály) egyenlítse ki a jelenleginél demokratikusabb döntéshozatal érdekében.
6. Az NVB ülései legyenek valós idejű kép- és hangkapcsolat (streaming) útján követhetők.

7. A jogalkalmazóknak hatékonyan szankcionálniuk kell azt, ha a Kormány közhatalmi pozíciója révén megszerzett adatbázist használ fel kampánycélokra, vagy más módon, közhatalmi pozíciójával visszaélve szerez előnyt a kampányban választások és népszavazások esetén is, hogy a Ve. szerinti. a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülését megkövetelő alapelv érvényesüljön.
8. A jogalkalmazónak szigorú és pontos mércét kell meghatároznia, amelyben a kormánypárt és a kormány kommunikációjának elkülönülése biztosított, érvényre juttatandó a Ve. szerinti, a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség követelményét előíró alapelvet.
9. A jogalkalmazónak – elsősorban az Alkotmánybíróságnak – olyan szigorú és pontos mércét kell meghatároznia, amelynek segítségével el lehet választani a tényállításokat és értéktételeket a választási kampány során is, és amely nem üresíti ki vagy teszi alkalmazhatatlanná a tényállítások igazságtartalmáért viselt felelősségi alakzatokat.
10. A jogalkalmazóknak olyan szankciót kell alkalmazniuk, amely alkalmas arra, hogy a kormányt és az önkormányzatokat elrettentse a tájékoztatásnak álcázott kampánytevékenység gyakorlásától, érvényre juttatandó a Ve. szerinti. a jelöltek és a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülését megkövetelő alapelvet.
11. A választási szervek tekintsék érintettnek az eljárásban az adott szavazáson aktív választójoggal rendelkező választópolgárokat, annak érdekében, hogy ők is élhessenek a jogorvoslati eszközök mindegyikével. Az állam biztosítson elegendő erőforrást a választási szervek részére az így esetlegesen megnövekedő ügyteher kezelésére.

## **A Nemzeti Választási Iroda számára**

1. Az NVI összes, választópolgárok jogait és választási szervek kötelezettségeit érintő közlése (állásfoglalásai, közleményei, körlevelei stb.) legyen nyilvános annak érdekében, hogy a Ve. szerinti alapelvi követelmény, a választási eljárás nyilvánossága érvényesüljön, és a választópolgárok, jelölőszervezetek és egyéb szereplők ezek ismeretében élhessenek jogaikkal.
2. Az NVI részvétele az NVB döntés-előkészítésében legyen transzparens a Ve. szerinti, a választási eljárás nyilvánosságát megkövetelő alapelvvel összhangban.



3. A jogalkalmazó szervek gondoskodjanak olyan módszerek alkalmazásáról, melyek a szavazási levélcsoomagok címzetthez való megérkezését nagyobb hatékonysággal és eséllyel biztosítják, esetlegesen a jelenlegihez képest alternatív kézbesítési módnak vagy módoknak minősülnek, tekintettel arra, hogy a szavazási levélcsoomagok nem minden esetben érkeznek meg a címzettekhez. A jogalkalmazó szervek jelezzék, amennyiben ehhez jogalkotásra van szükség.
4. Az NVI tegyen lépéseket annak érdekében, hogy további külképviseletek vagy azokon kívüli helyszínek legyenek kijelölhetőek a külképviseleti szavazásra elsősorban az alábbi országokban, tekintettel azok kiterjedésére az ott élő, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok számára: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Egyesült Királyság, Franciaország, Kanada, Németország.
5. Az NVI módosítsa a nemzetiség névjegyzékbevételeiről szóló online tájékoztatóját: szerepeljen benne egyértelmű, közérthető, köznyelvi megfogalmazásban részletes, példákkal illusztrált tájékoztatás arról, hogy az országgyűlési választásokra is kiterjedő hatályú nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbevétele hatására a választópolgár pártlistára egyáltalán nem szavazhat az országgyűlési választásokon, elkerülendő, hogy a választópolgárok ezzel a szavazás napján szembesüljenek, amikor a nemzetiségi választók névjegyzékébe történő nyilvántartásba vétel már nem módosítható, ellene jogorvoslat nincs.
6. A választási szerveknek a könnyített formában megírt tájékoztatót a könnyen érthetőség feltételeit teljesítve kell elkészíteniük, míg a további tájékoztatókat a közérthetőség követelményét teljesítve kell elkészíteni, azért, hogy a legszélesebb választópolgári csoportok kapjanak számukra értelmezhető tájékoztatást.
7. Az NVI-nek tájékoztatót kell készítenie a bentlakásos intézményeknek arról, hogy az ott tartózkodó személyek választójog-gyakorlását hogyan jogszerű segíteniük, és melyek azok a jogszerűtlen magatartások, amelyektől tartózkodniuk kell, a választás tisztasága érdekében.
8. Az NVI-nek tájékoztatást kell nyújtani minden olyan intézmény számára, ahol fennáll a veszély, hogy az ott tartózkodók nem képesek önállóan élni az aktív választójogukkal. Az egyedi esetekre az NVI-nek és az adott intézménynek előre fel kell készülnie, biztosítandó a választás tisztaságát.
9. A választópolgár által adott ajánlásokra vonatkozó ügyfélkapus lekérdezési lehetőség kerüljön olyan módon fejlesztésre, hogy minden leadott ajánlás lekérdezhető legyen, tekintettel arra, hogy jelenleg csak az ellenőrzött ajánlások érhetőek el a rendszerben.
10. A választási szervek proaktív kommunikációval, közérthetően és befogadásra motiváló formátumban ismertessék a választási szabályozás közérdeklődésre számot tartó vonatkozásait a választópolgárok minél szélesebb körével, elősegítendő ezzel a Ve. szerinti, a választási eljárás nyilvánosságának követelményét előíró alapelvi követelmény érvényre juttatását.

### **Egyéb címzettek számára**

1. A választási szerveknek – választási irodáknak és szavazatszámoló bizottságoknak – hatékonyan kell felkészülniük az igénylési határidő környékén akár ugrásszerűen megnövekvő mozgórna-igények időszerű kiszolgálására is, annak érdekében, hogy a választási szervek kapacitáshiánya miatt senki ne essen el aktív választójogától.
2. A jogellenesen felhasznált vagy fel nem használt kampánytámogatások visszakövetelésének hatékonysága növekedjen. A kampánytámogatások jogellenes felhasználásért való természetes személyi felelősség növekedjen az ezekkel kapcsolatos végrehajtási eljárások gyakorlatában, annak érdekében, hogy a szankció valós visszatartó erővel bírjon.
3. A rendőrség gondoskodjon arról, hogy a választások napján hivatalból is hatékonyan észlelhetőek legyenek a választásokkal összefüggésbe hozható bűncselekmények és szabálysértések. Alakítson ki olyan protokollt és szervezeti megoldásokat, melyek elősegítik a választás rendje elleni bűncselekmények hatékony megelőzését és felderítését, annak érdekében, hogy a rendőrség hatékony fellépése valós visszatartó erőt képezzen.
4. A beérkezett bejelentések és feljelentések kivizsgálása kapcsán a rendőrség állományát képezni kell annak érdekében, hogy a hatáskörükbe tartozó cselekmények felismerése hatékonyabb legyen, és legyen hajlandóság a civil megfigyelőkkel való együttműködésre, elősegítendő a választás tisztaságának megőrzését.
5. A rendőrség gondoskodjon arról, hogy a választások napján hivatalból is észlelhetőek legyenek a választásokkal összefüggésbe hozható bűncselekmények és szabálysértések. Alakítson ki olyan protokollt és

szervezeti megoldásokat, melyek elősegítik a választás rendje elleni bűncselekmények hatékony megelőzését és felderítését, annak érdekében, hogy a rendőrség hatékony fellépése valós visszatartó erőt képezzen és a visszaélések megelőzésével magasabb szintű közbizalom övezze a választásokat.

6. A Legfőbb Ügyészség vizsgálja felül a választás rendje elleni bűncselekményekkel kapcsolatos jogértelmezését akként, hogy a bűncselekmény megvalósulását a cél és nem az eredmény megvalósulása tekintetében állapítja meg az ajánlóívekkel kapcsolatos visszaélések során, mivel ezzel növelhető a visszatartó erő.

# RÖVIDÍTÉSEK, JOGFORRÁSOK MUTATÓJA

Btk.: A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

EBESZ: Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

EJEB: Emberi Jogok Európai Bírósága

EJEE: Emberi Jogok Európai Egyezménye

ENEMO: European Network of Election Monitoring Organizations

GDPR: General Data Protection Regulation (az Európai Unió Általános Adatvédelmi Rendelete)

HVB: helyi választási bizottság

HVI: helyi választási iroda

Infotv.: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

Nktv.: a Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény

NVB: Nemzeti Választási Bizottság

NVI: Nemzeti Választási Iroda

OEVK: Országgyűlési Egyéni Választókerület

OEVKVB: Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság

SZSZB: Szavazatszámoló bizottság

TVB: Területi Választási Bizottság

Ve.: a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény

Vjt.: az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény



TÁRSASÁG A  
SZABADSÁGJOGOKÉRT