

# szakmai fórum•

Fejes Zsuzsanna<sup>1</sup>

## A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK KÖZJOGI KIHÍVÁSAI

*Beszámoló a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.)*

*A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közjogi Intézete, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, valamint a Magyar Jogász Egylet Közjogi és Közigazgatási Jogi Szakosztálya közös szervezésében került sor 2013. június 7-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai című tudományos konferencia megrendezésére. A konferencia a választásokat mint a képviseleti demokrácia kiemelten fontos elemét és annak – Magyarország alaptörvényének hatálybalépését követő – az alkotmányos rendszert érintő legaktuálisabb közjogi kérdéseit tárgyalta.*

• • • • •

A választási rendszerünk átalakulásának kihívásairól neves alkotmányjogászok, választójoggal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek tartottak előadást. A konferencia rávilágított a választójog aktuális anyagi és eljárásjogi problémáira, lehetőséget teremtett a közjogi változásokat eredményező szakmai kérdések megvitatására, a téma szakembereinek tapasztalatcseréjére, a közös gondolkodásra, górcső alá véve a jelenlegi és jövőre vonatkozó választójogi kihívásokat, valamint megoldási javaslatokat.

A konferenciát Kis Norbert, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese nyitotta meg, aki a téma kiemelt aktualitását hangsúlyozta, tekintettel arra, hogy az átalakuló és újraszabályozott magyar választási rendszer az alkotmányos és politikai rendszerünk egyik legalapvetőbb intézménye, a demokrácia alappillére. Az előadó a konferencia céljának kapcsán hangsúlyozta, hogy a következő évben választások lesznek,

<sup>1</sup> A szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense, Magyary Zoltán posztdoktori ösztöndíjas. A konferenciabeszámoló elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Pályázati azonosító: A2-MZPD-12-0315.

ezért az újonnan kidolgozott választási rendszernek a gyakorlatban is működni kell, a vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat megfelelően kell tudni alkalmazni, és fel kell készülni arra, hogy az új szabályozáshoz szükséges szervezeti és jogalkalmazási feltételek kellőképpen biztosítottak legyenek.

Bartal Géza, a Magyar Jogász Egylet alelnöke, a Kúria Polgári Kollégiumának megbízott tanácselnöke köszöntőjében a konferencia során felmerülő elméleti kérdések megvitatása mellett szintén a gyakorlat szerepét hangsúlyozta. Rávilágított arra, hogy az alaptörvény alapján, az új választójogi szabályok szerint lebonyolítandó választások közjogi vonatkozásai a Magyar Jogász Egyletbe tömörült valamennyi hivatásrendet érintik. Kiemelte, hogy a Magyar Jogász Egyleten belül a szakosztályok szerepe meghatározó, hiszen az általuk felvetett különböző súlyú és témájú jogalkotási, valamint jogalkalmazási kérdések töltik meg érdemi szakmai tartalommal a jogászegylet által biztosított elméleti kereteket.

A konferencia nyitó előadását Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság elnöke, a Velencei Bizottság tiszteletbeli elnöke tartotta, aki *A Velencei Bizottság ajánlásai a választási rendszerről* című előadásában a magyar választási rendszerben bekövetkező változásokat az átalakított alkotmányos rendszer és az alaptörvény összefüggésében járta körül. Az előadó a Velencei Bizottság korábbi tagjaként annak 2002-ben létrehozott sajátos szervének, a Demokratikus Választások Tanácsának dokumentumait vette számba. Ezek a dokumentumok az egyes országok választójogi törvényeit elemzik, valamint a választásokkal kapcsolatos tanulmányok elkészítésével, a választójogi rendszerek összehasonlító feldolgozásával foglalkoznak. Ezek közül az előadás a *Választási jó gyakorlatok kódexét* ismertette részletesen, kiemelve, hogy ennek alapját egy európai választójogi örökséget feldolgozó tanulmány képezi, amelyből öt általános elv vezethető le, nevezetesen a választójog egyetemessége, egyenlősége, a szabad választójog, a titkosság és a közvetlenség. Ezen elvek keretén belül kell elhelyezkedniük az európai országok sokszínű választási rendszereinek, és ezen elveken belül az egyes országok szabadon választhatják meg, hogy milyen választási rendszert építenek ki, milyen választójogi szabályokkal együtt.

Jakab András, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja Jogtudományi Intézetének igazgatója az alaptörvény rendelkezéseit ismertette a választási rendszerről. Előadásában nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a demokrácia, vagyis egy demokratikus politikai rendszer milyen követelményeket fogalmaz meg a választási rendszerekkel kapcsolatban. Az előadás érintette a határon túli magyar állampolgárok szavazati jogának kérdését, kitért az ezzel kapcsolatban felmerülő vitákra, körüljárta a kialakult szakirodalmi és gyakorlati álláspontokat, kiemelve a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát.

Trócsányi László, Magyarország párizsi nagykövete, a Szegedi Tudományegyetem professzora a külföldön élők szavazati jogáról, a kettős állampolgárság és választójog kapcsolatáról beszélt előadásában. Hangsúlyozta, hogy a választások napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok esetében különböző élethelyzetekben lévő emberek között kell különbséget tenni. A magyar helyzet specifikus, hiszen a nemzet közel egyharmada más ország területén él. Az előadás rámutatott arra, hogy az alaptörvényben is megjelenő, határon túli nemzetrészekért való felelősségérzet elvezet annak elismeréséig, hogy a határon túli állampolgárok

a politikai közösség részei, illetve továbbvezet szavazati joguknak az elismeréséig is, amely a nagykövet álláspontja szerint megfelel az európai standardoknak is, ellentétben az olykor reflexszerű nemzetközi kritikákkal. Az előadás kitért az Emberi Jogok Európai Bírósága tematikus gyakorlatának ismertetésére, valamint a Velencei Bizottság e tárgyban született jelentésére, amely alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra. Az előadás kiemelt figyelmet szentelt a magyar Alkotmánybíróság tematikus gyakorlatának ismertetésére is, amelynek munkája során számos olyan határozat született, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatáról számolt be Szalay Péter alkotmánybíró, aki *A választókerületek egyenlősége és az AB döntései* című előadásában több, a választási rendszer alapelveit érintő AB-határozatot emelt ki. Az előadás ismertette többek között a 3/1990. (III. 4.) AB-határozatot, amely szerint alkotmányellenes, hogy a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, és utalt arra, hogy ez a döntés joghézagot keletkeztetett, amelyet az Országgyűlésnek lehetőség szerint már a 1990-es választásokra kiható hatállyal, jogalkotással kellett pótolni. A választókerületek egyenlőségének vonatkozásában az előadó kitért a 22/2005. (VI. 17.) AB-határozatra, amely szerint az egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához. A későbbiekben meghozott 193/2010. (XII. 08.) AB-határozat megállapítása szerint az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével, amely összefüggés a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Az előadó mondanivalóját azzal zárta, hogy a fenti problémák megoldódtak a 2011. évi CCIII. törvény által, amely érdemben is foglalkozik a választókerületek jelzett kérdéseivel, a megoldás igényével.

*A választási és kormányzati rendszerek összefüggései* címmel tartott előadásában Cservák Csaba, a Károli Gáspár Református Egyetem és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi docense rámutatott, hogy a kormányzati rendszerek vizsgálata szorosan összekapcsolódik a választási rendszer vizsgálatával. A hatalomgyakorlás folyamata ugyanis olyan alkotmányjogi és az ehhez kötődő politikai tényezők együtthatása, amelyek a választópolgár, az egyes ember véleményének kifejezésétől az állam végső aktusának, a törvénynek a megalkotásáig vezetnek el. Ez történik részint közvetve, a választások, majd az így mandátumot nyert népképviselők tevékenysége révén; részint közvetlenül, tehát népszavazás útján. Az előadó a továbbiakban a három meghatározó (egyéni, listás, vegyes) választási rendszer árnyalására összpontosított, a megszerezhető mandátumok számát és az elosztási metódusokat szemlélítette, és a választási rendszerek kategorizálása során bebizonyította, hogy az egyéni-listás és többségi-arányos alaptípusok nem mindig esnek egybe. Végezetül az előadás elemezte a kormányzati rendszer általa kiemelt fő intézményeit (parlament, kormány, államfő, Alkotmánybíróság) egymás kölcsönviszonyában, a magyar példák kapcsán, az egyes intézményekre vonatkozó tipikus és különös nemzetközi példákkal színesítve.

Bordás Vilmos, Országos Választási Bizottság korábbi elnöke előadásában a választási eljárásról szóló törvény módosításának kihívásairól, az új jogintézményekről és az OVB tevékenységéről beszélt. Hangsúlyozta, hogy a korábbi választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény hosszú időn keresztül megfelelően szolgálta a választások lebonyolítását. Ugyanakkor elmondta, hogy a jogszabállyal kapcsolatban már kezdetektől fogva merültek fel megalapozott kifogások, és ebből kifolyólag szükségessé vált annak módosítása vagy kiegészítése, amelyekre példaként a médiakampánnyal kapcsolatos szabályozás hiányosságait és az ajánlószelelvényekkel kapcsolatban felmerült problémákat hozta fel. A választási eljárásról szóló törvény átfogó módosítását az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény tette feltétlenül szükségessé, hiszen az új anyagi jogi rendelkezésekhez – a területi lista eltörlése, az ún. határon túli magyar állampolgárok választójogának megteremtése, a nemzeti kisebbségek képviselőinek létrehozatala – az eljárási jogszabályt nyilvánvalóan hozzá kellett igazítani. Így jött létre a jogalkotó szándéka szerint egy új választási eljárási törvény, amelynek részletszabályait taglalta az előadás. Az OVB korábbi elnöke a tanácskozáson az új választási jogszabályokat, eljárásokat ismertetve több új jogintézményt is üdvözlendőnek nevezett. Ezek között említette, hogy a jelöltek, illetve jelölő szervezetek a szavazatszám-láló bizottságokba már két-két embert delegálhatnak, így erősödhet a választás tisztaságának ellenőrzése. Valamint az újdonságok közé tartozik az is, hogy megszűnik a korábbi, kopogtatócédulás rendszer, és a választópolgárok az ajánlóíveken már több jelöltet is ajánlhatnak.

Kalas Tibor, a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezető bírása *A választási bíráskodás régi és új kérdései* című előadását egy Bereg megyei választással összefüggő, százéves kúriai határozatból vett idézettel indította, miszerint: „A választók összességére való pusztán utalásból álló határozatlan tényállítással azok a választók, kikkel szemben az ígéret tételével, megfelelően megjelölve nincsenek, és ez nem pótolható a kérvény egyes tételénél név szerint megnevezett egyének felhívásával sem, mert azok csak mint tanúk vannak felhívva, és nem olyan választóként vannak kifejezetten megjelölve, akikkel szemben a vitatott ígéretek tételtek.” Az előadó kiemelte, hogy ebben a határozatban olyan alapkérdések fogalmazódtak meg, amelyek a választási bíráskodásban ma is alaptételként jelentkeznek, nevezetesen, hogy ki érintett ténylegesen a választási ügyben, kik az „ügyfelek”, hogyan állapítható meg a jogsértés, milyen módon bizonyítható, és ha bizonyítható is, annak milyen következménye van a választás eredményére. Az előadás a választási bíráskodás ezen alapkérdéseinek átalakulását az új választási eljárásról szóló törvény szempontjából tekintette át.

Cserny Ákos, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának dékánja, a Fővárosi Választási Bizottság korábbi elnöke *A választási eljárás jogorvoslati kérdései* című előadásában a választási szervezetben szerzett korábbi tapasztalatait osztotta meg a gyakorló jogász szemszögéből, hangsúlyozva a választási eljárás során alkalmazott jogorvoslati kapcsolatban felmerülő kritikákat és javaslatokat is, amelyek a rendszer továbbfejlesztésének irányát szolgálják. Az előadó nyomatékosította, hogy a választási eljárás szabályai nem kompatibilisek a jog más területein található eljárási szabályokkal. Kiemelte a választási eljárás sommás eljárásjellegét, tekintettel arra, hogy a jogalkotó két alapelvet helyezett a figyelem központjába a sommás jelzővel kapcsolatban: a gyorsaságot és a hitelességet. Fontos, hogy ez a két alapelv ne érvényesüljön egymás rovására, és mindvégig őrizze meg a tar-

talmát. A jogalkotó akkor jár el helyesen, ha e kettős követelményt tudja érvényesíteni a választási eljárásban. Az előadás röviden összevetette a korábbi és az új választási eljárás jogorvoslati szabályait, kiemelve többek között a jogerő, az eljárási határidők, valamint a kampánycselekmények kérdéskörét.

*Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során* című előadásában Révész Balázs, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság főosztályvezetője azt a kérdést járta körül, hogy a választási eljárás átalakulása miként befolyásolta az adatvédelem ügyét a választások kontextusában. Az előadó rámutatott, hogy az elmúlt választások adatvédelmi panaszainak jelentős hányada alapvetően az ajánlással és a névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatos, így a prezentáció elsődlegesen e két problémakörre koncentrált. Az előadó kifejtette, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény az országgyűlési választásokat illetően reformot hozott az ajánlás rendszerében azzal, hogy a kopogtatócédulákat ajánlóívek váltották fel. A központi nyilvántartásból történő adatszolgáltatás eseteire vonatkozóan pedig bemutatta a névjegyzék nyilvánosságát érintő szabályozást, a választási eljárás nyilvánosságát és a szavazás titkosságát rögzítő új szabályokat, tekintettel a magyarországi laccímmel nem rendelkező választópolgárok adatai megismerhetőségének eltérő kezelésére. Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a választások során a pártok érdeke mindekelőtt a sikeres politikai marketing, amelynek kommunikációs eszközei vonatkozásában szintén felvetődik a személyes adatok kampánycélú kezelésének problémája. Mindezt az elmúlt évtized adatvédelmi biztosai és adatvédelmi hatósági jogeseteinek és jogértelmezésének ismertetésével járta körül az előadó.

Kovács László Imre, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense és Stumpf Péter Bence választáspolitikológus *Egy unortodox megoldás: a parlamenti választás új kompenzációs szisztémája* című közös előadásukban az új magyar választási rendszer nemzetközileg is újszerű elemét, a „premieráció” szavazatok hatását vizsgálta. Az a sajátos technika, miszerint 2014-től az egyéni kerületekben mandátumot szerzett képviselők pártjainak listás voksaihoz hozzáadják a győztes jelölt és a kerületükben második helyezett szavazatszám közötti különbséget, valamint az új szisztéma más elemei – mint az egyéni kerületi mandátumok arányának növelése és az önálló kompenzációs lista megszüntetése – az új parlamenti választási rendszer olyan elemeit képezik, amelyek technikai részletkérdésnek tűnnek, mégis rendkívül fontos kérdések, hiszen érintik a képviselet és a választások számos általános, elvi kérdését. Az előadók kiemelték azt is, hogy az új töredékszavazat-számítás – amely szerint a győztes egyéni jelölt pártja is kap az országos listán beszámítható töredékvoksokat – azért is érdekes kérdés, mert más választási rendszerekben ismeretlen. Ez az „unortodox” módszer egyfajta „választási hungarikumnak” nevezhető el, és felveti annak vizsgálatát, hogy mennyiben indokolt ennek az új szisztémának a bevezetése, továbbá milyen respektálható célokat szolgál.

Az előadásokat kérdések és hozzászólások követték, amelyek rávilágítottak arra, hogy a választójogi kérdésekről való eszmecsere egy meglehetősen széles spektrumú területet ölel fel, érintve az alkotmányjog, a politológia és a közigazgatási jog eljárási jellegű vetületét is. A konferencia valamennyi résztvevője, a téma kiváló elméleti és gyakorlati szakemberei az egyes témák megvitatása során valamennyien egyetértettek abban, hogy egy megfelelően ki-

dolgozott választási struktúra a demokratikus választási rendszer garanciája is egyben. A választási rendszer és annak eljárási szabályai akkor igazán megfelelőek, ha a szabályozás egyszerű és áttekinthető, ugyanakkor kellően kimunkált, és a választásokban részt vevő személyek támogatják.