



A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS EGYES KIHÍVÁSAI, TAPASZTALATAI

NAGY ATTILA MIHÁLY*

* Egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Infokommunikációs Tanszék. E-mail: nagy.attila.mihaly@kre.hu

Absztrakt

A tanulmány célja a választási igazgatás mint közigazgatási feladat sajátosságainak bemutatása. Ennek keretében ismerteti a választási szervezetrendszer alapjait, a választási bizottságok és választási irodák felépítését, működését. Az alapvetéseket követően a 2022. évi közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és népszavazások során szerzett tapasztalatok alapján a publikáció sorra veszi, hogy melyek azok a kihívások, amelyekkel a szervezetrendszer szembesült és milyen megoldási lehetőségek kínálkoznak annak érdekében, hogy a választási igazgatási eljárások során legteljesebb mértékben érvényesüljön a tisztességes eljáráshoz való jog. Szó lesz a választási szervek megalakításával, létrehozásával kapcsolatos jogértelmezési kérdésekről, illetve a választási (hatósági) eljárások jellegzetességeiről is.

Kulcsszavak

választási igazgatás, választási bizottságok, választási irodák, tisztességes eljárás

Abstract

The aim of the study is to present the characteristics of electoral administration as a public administration task. Within this framework, it explains the basics of the electoral organizational system, the structure, and functioning of the electoral committees and offices. Following the fundamental assumptions, based on the experiences gained during the parliamentary elections and referendums conducted in a joint procedure in 2022, the publication discusses the challenges faced by the organizational system and the possible solutions available to ensure that the right to a fair procedure is fully respected in the course of election administration procedures. Issues of interpretation of the law relating to the formation and establishment of electoral bodies and the characteristics of electoral (official) procedures will also be addressed.

Keywords

electoral administration, electoral committees, electoral offices, fair procedure

1. Bevezetés

A hatósági eljárás és eljárásjog kihívásait egy – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján – kivett, azaz az Ákr. tárgyi hatálya alá nem tartozó eljárásnak minősülő eljárástípus, a választási eljárás vonatkozásában gondoltam végig a 2022 tavaszán közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazás során szerzett tapasztalatok alapján.

A választásokkal kapcsolatos kutatások fókuszában általában a választójoggal mint alapjoggal kapcsolatos kérdéskörök vizsgálata áll (ld. pl. Bodnár, 2014; Kurunczi, 2020). Több elemzést olvashatunk még a kampánnyal és annak finanszírozásával összefüggő, illetve a szavazási eljáráshoz kapcsolódó jogi kérdésekről is (ld. pl. Orbán, 2015; Pál, 2015). A választási igazgatással mint közigazgatási feladattal viszont lényegesen kevesebb tudományos igényű munka foglalkozik. Ennek egyik oka álláspontom szerint az, hogy az igazgatást végző szervezet sokszor és sokak számára láthatatlan, jóllehet 2022-ben közel 22 ezer ember végezte a választási feladatokat több mint 1500 választási irodában. A választási bizottságok pedig mintegy 90 000 taggal működtek.

A következőkben éppen ezért szeretném azokat a szervezetet, illetve eljárásukat reflektorfénybe állítani, amelyek munkája nélkül a képviseleti hatalomgyakorlás nem valósulhatna meg, a népszuverenitás elve nem érvényesülhetne.

2. Választási szervek

A választási szerveknek két típusa van. Ezek közül elsőként a választási bizottságokra térnék ki. A választási bizottságok a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 14. § (1) bekezdése alapján a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a jelöltek, jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele, a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

Választási bizottságok a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB), a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (a továbbiakban: OEVB), a helyi választási bizottság és a szavazatszámláló bizottság.

A választási bizottságok félprofesszionális szervek, választott és delegált tagokból állnak. A választott tagokat az NVB esetében az Országgyűlés, más választási bizottságok esetében a Ve. alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező képviselő-testület, illetve közgyűlés választja meg. A delegált tagokat a közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választáson és országos népszavazáson a jelöltet, illetve listát állító pártok, a nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint a független jelöltek bízták meg. Az országos népszavazás jogán – tekintettel a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 65. § (2) bekezdésére, mely szerint a delegálást lehetővé tevő 68. §-t nem kell a közös eljárásban alkalmazni, ha a Kormány a kezdeményező – nem kerülhetett sor bizottsági tagok megbízására.

A választási szervek másik típusa a választási iroda. A választási irodák – szemben a választási bizottságokkal – professzionális szervek, és a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek tájékoztatásával, a választási adatok kezelésével, valamint a választás technikai feltételeinek biztosításával összefüggő feladatokat látnak el.

Választási irodák a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI), a területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda (a továbbiakban: OEVI), a helyi választási iroda, valamint a külképviseleti választási iroda.

Jogállásuk kapcsán ki kell emelni, hogy az NVI kivételével a választási irodák nem intézményesült szervek (Csernyi & Péteri, 2022, 206), esetükben nincsenek a választási irodával közvetlenül közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló alkalmazottak, és a munkatársak száma is változó. A választási iroda tagjait ugyanis a választási iroda vezetője a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban bízza meg határozatlan időre.

A területi választási iroda vezetője a vármegyei önkormányzat jegyzője, illetve a fővárosi önkormányzat főjegyzője. Az OEVI vezetője az országgyűlési egyéni választókerület székhely településének jegyzője. A helyi választási iroda vezetője a jegyző.

Az irodák munkatársai leginkább a jegyző, főjegyző vezetése alatt álló hivatal köztisztviselői közül kerülnek ki, de a Ve. 68. § (1) bekezdése alapján választási iroda tagjává rajtuk kívül más közszolgálati tisztviselő, kormánytisztviselő és közalkalmazott is megbízható, a helyi választási iroda és az OEVI tagjává továbbá a székhelye szerinti polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal, illetve 2022. július 26-ától a megyei önkormányzati hivatal munkavállalója is megbízható. Külképviseleti választási iroda esetén ez a sor kiegészül még a diplomáciai képviseleti, illetőleg a konzuli személyzet magyar állampolgár tagjával (Cserny & Péteri, 2022, 166). A választási irodák tagjainak megbízásához tehát egy alapjogviszony szükséges, ami előfeltétele a választási igazgatásban való feladatellátásnak.

A választási irodák és választási bizottságok feladatai a Ve. alapján jól elkülöníthetők egymástól, de a közbeszédben nagyon gyakran összekeverik azokat. Ennek legfőbb oka az, hogy a választási irodák a Ve. 75. § (1) bekezdés c) pontja alapján ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket, így külső szemlélő számára elmosódnak a két intézmény határai. A választási bizottságoknak tehát nincs saját apparátusa, a bizottságok működésének valamennyi (tárgyi, személyi) feltételét a választási irodák biztosítják, éppen ezért a szavazatszámláló bizottság kivételével minden választási bizottság mellett működik egy választási iroda. A szavazatszámláló bizottság mellett pedig a helyi választási iroda legalább egy tagja jegyzőkönyvvezetőként vesz részt a bizottság munkájában. A külképviseleti választási iroda helyzete pedig azért speciális, mert nem választási bizottság mellé van rendelve, hanem az NVI meghosszabbított karjának tekinthető, mely a szavazatszámláló bizottsággal azonos feladatokat is ellát (Cserny & Péteri, 2022, 193).

A választási bizottságok feladatkörébe tartozik a jogorvoslati kérelmek elbírálása, így a választási irodák tevékenységével kapcsolatos kifogás elbírálása. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy azoknak a jogorvoslati kérelmeknek az elbírálása is a választási bizottság hatáskörébe tartozik, amit a titkársági feladatait ellátó választási iroda ellen nyújtottak be. Magának a jogorvoslati döntésnek a tervezetét is a kifogásolt választási iroda készíti elő. Fontos azonban ehhez hozzáfűzni, hogy a Ve. 45. § (1) bekezdésének és 75. § c) pontjának értelmében a választási iroda a tervezetet a bizottság elnökének – vagy az általa kijelölt tagnak –íránymutatása alapján készíti elő, és a bizottságnak jogában áll a javaslattól eltérő tartalmú döntést is elfogadni.¹

¹ Az előterjesztett javaslattal ellentétes döntésre példa az Nemzeti Választási Bizottság 2022. február 4-i ülésén, a 4. napirendi pont során hozott döntés. (ld. az ülésről készült jegyzőkönyv 5–7. oldala, <https://bit.ly/3pf2NuX>)

3. Választási szerveket érintő kérdések

3.1. Választási bizottságok megalakítása

Az alapvetéseket követően kitérnek azoknak a jogeseteknek a bemutatására, amelyek jól szemléltetik a választási igazgatás sajátosságait.

A Ve. 22. §-a szerint az OEVB három tagját és legalább két póttagot az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre az OEVI vezetője tesz indítványt.

Az indítványhoz a Ve. 25. § (1)-(2) bekezdései értelmében módosító javaslat nem nyújtható be, ugyanakkor, ha az indítvány benyújtását követően, a választási iroda vezetője által javasolt személy a Ve. 17-18. §-ában foglalt feltételeknek nem felel meg, elhalálozik vagy a megbízást nem vállalja, a választási iroda vezetője az indítványt módosíthatja.

Az NVB 90/2022. számú határozatában foglaltak szerint kifogást nyújtottak be a Csongrád-Csanád 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB04) Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének az OEVB04 tagjainak megválasztása tárgyú döntése ellen, továbbá ezen döntésnek a Csongrád-Csanád 04. Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Iroda vezetője (a továbbiakban: OEVI04 vezető) általi előkészítő eljárása kapcsán.

A kifogásban azt sérelmezték, hogy az OEVI04 vezető által 2022. február 15. napjára keltezett eredeti előterjesztéshez képest az OEVI04 vezető készített egy, szintén 2022. február 15. napjára keltezett „javított előterjesztést”, amelyben a bizottság tagjainak és póttagjainak javasolt személyek körén változtatott.

A beadvány szerint az OEVI04 vezetője azért módosított a bizottsági tagok megválasztására vonatkozó eredeti előterjesztésén, mert két – egyébként erre nem jogosult – önkormányzati képviselő rászorította, amely eljárás a kifogástevő szerint nem egyeztethető össze a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában írt, jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvével.

Az OEVB04 határozata indokolásában rögzítette, hogy a kifogás egyrészt az OEVI04 vezetőjének az OEVB04 tagjainak megválasztására vonatkozó tevékenysége, az erre irányuló indítvány megváltoztatása, másrészt a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének 2022. február 15. napján tartott ülésén elhangzottak és a Közgyűlés döntése ellen irányult.

Döntésében az OEVB04 úgy foglalt állást, hogy Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének működése és annak hatáskörgyakorlása nem tartozik a Ve. hatálya alá, így ebben a tárgykörben egyetlen választási bizottság sem rendelkezik hatáskörrel. Az OEVI04 vezetőjének tevékenysége tekintetében pedig kifejtette, hogy a kifogás elkésettnek bizonyult.

Az OEVB04 fentiek miatt 8/2022. (II. 18.) számú határozatában a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Jóllehet a határozattal szemben érkezett jogorvoslati kérelem az NVB-hez, abban a beadványozó nem igazolta érintettségét, ezért az NVB – a kúriai joggyakorlatra is figyelemmel – a fellebbezést a Ve. 231. § (1) bekezdés a) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás miatt nem derülhetett ki, hogy az NVB szerint választási bizottság által vizsgálható-e a közgyűlés döntéshozatali eljárása és a közgyűlés döntését előkészítő OEVI vezetői tevékenység.

Tekintettel az ügy tárgyi súlyára, meglátásom szerint indokolt végig venni az esetleges megoldási lehetőségeket a jogesetben felmerült probléma kapcsán.

A Ve. 208. §-a alapján kifogás a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással nyújtható be. A Ve. 210. § (1) bekezdése alapján a választási iroda tevékenységével kapcsolatos kifogás elbírálása annak a választási bizottságnak a hatáskörébe tartozik, amely mellett a választási iroda működik.

E jogszabályhelyekre figyelemmel az egyértelmű, hogy egy OEVI vezetőjének tevékenysége vizsgálható az OEVB által. A fő kérdés az, hogy a közgyűlés döntésével szemben milyen jogorvoslat vehető igénybe. Erről a Ve. külön nem rendelkezik, jóllehet az egész választási eljárás szempontjából lényeges, hogy a törvényességet biztosítani hivatott szerv törvényesen alakuljon meg. Kézenfekvő megoldásnak tűnik arra hivatkozni, hogy a közgyűlés határozata a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti törvényességi felügyeleti eljárásban vizsgálható, azonban az arra vonatkozó határidők nem illeszkednek a választási eljárás lényegesen rövidebb és gyorsabb eljárási keretei közé.

Találunk ugyanakkor példát a szabályozásban olyan esetre, amikor egy a választási eljárás-hoz kapcsolódó aktus és a törvényességi felügyeleti eljárás találkozik. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 117/A. § (1) bekezdése alapján az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése az országgyűlési képviselők általános választásához kapcsolódóan át nem ruházható hatáskörében határozatban dönt a nemzetiségi lista állításáról. A döntés írásba foglalására szűk határidő áll a közgyűlés rendelkezésére, és a döntést tartalmazó jegyzőkönyvet legkésőbb a döntést követő harmadik naptári napig meg kell küldeni az országos nemzetiségi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi és vármegyei kormányhivatalnak (a továbbiakban: kormányhivatal). Már a jegyzőkönyv felterjesztésére nyitva álló határidőből is látszik, hogy a határidőket a választási eljárás során érvényesülő rövidebb határidőkhöz igazította a jogalkotó, mert egyéb esetekben a jegyzőkönyvek megküldésére 15 nap áll rendelkezésre. Szintén a választási jogorvoslatok sommás jellegéhez igazodik az, hogy a döntés elleni jogorvoslatként kizárólag közigazgatási nemperes eljárás indítható. A Nektv. 117/B. § (2)–(3) bekezdései alapján az eljárást a kormányhivatal útján kell megindítani, és a kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a döntés közzétételétől számított harmadik naptári napon megérkezzen a kormányhivatalhoz. A kormányhivatalnak pedig a jogorvoslati kérelmet és mellékleteit, valamint a döntésről készült jegyzőkönyvet a közgyűlés döntésének közzétételét követő negyedik naptári napon 9 óráig kell felterjeszti a Fővárosi Törvényszékhez. A Nektv. arról is rendelkezik továbbá, hogy a kormányhivatal az eljárásban érintett szerv, amely jogszerűtlenség észlelése esetén maga is kezdeményheti a döntés felülvizsgálatát. A szabályozás alapján megállapítható tehát, hogy a nemzetiségi listaállítás kapcsán a törvényességi felügyeleti eljárás eszközrendszere, illetve a határidők idomulnak a választási eljárás speciális sajátosságaihoz.

Mindezek alapján a közgyűlés határozatának törvényességi felügyeleti eljárásban történő vizsgálatához is kapcsolhatók lennének a választási jogorvoslatokkal szemben támasztott igényeknek is megfelelő eljárási rendelkezések.

A másik megoldási lehetőség a választásigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat garanciális feltételeinek megfelelő kidolgozása lenne. Tekintettel arra, hogy a Ve. a személyi hatályról nem rendelkezik, álláspontom szerint bárki és bármely szerv tevékenysége vizsgálható, hogyha aktusa a választásra irányadó jogszabályt, illetve a választás és a választási eljárás alapelveit sérti. Ugyanakkor mivel életszerűtlen és összeférhetlenségi kérdéseket is felvetne, hogy egy választási bizottság a saját megalakulásával összefüggő önkormányzati határozatot vizsgáljon felül, ezért indokolt lenne ezen döntések elleni jogorvoslatot az egy szinttel magasabbban lévő választási bizottság hatáskörébe utalni.

3.2. Bizottsági tagok összeférhetlensége

Érdekes kérdéseket vetett fel a közös eljárásban a bizottsági tagok összeférhetlenségéről rendelkező jogszabályhely is. A Ve. 18. § (2) bekezdés d) pontja ugyanis 2022. július 26-ig úgy rendelkezett, hogy nem lehet a választási bizottság választott tagja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy a közalkalmazott kivételével.

A szabályozás egyik célja annak kizárása volt, hogy olyan szervek munkatársai legyenek választott választási bizottsági tagok, amelyek közvetlenül vagy közvetve a Kormány irányítása, felügyelete alatt állnak. Az összeférhetlenségi szabályok alól csak a közalkalmazotti jogállású munkatársak jelentettek kivételt. Ennek oka, hogy „a pedagógusok hagyományosan a szavazatszámú bizottságokban közreműködők egyik fontos bázisát jelentik, ezért a törvény a közalkalmazottakat kiveszi az összeférhetlenség alól” (Cserny & Péteri, 2022, 207).

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos egyik kérdéskör éppen a pedagógusokhoz, azaz a szakképzési rendszer átalakításához kapcsolódott. Ennek eredményeként ugyanis a szakképzési centrumokhoz átkerülő pedagógusok elvesztették közalkalmazotti jogállásukat és így a továbbiakban nem mentültek az összeférhetlenségi szabályok alól.

Ennek oka az, hogy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Szt.) 26. § (1) bekezdése alapján, ha az Szt. vagy a Kormány Szt. végrehajtására kiadott rendelete eltérően nem rendelkezik, az állami szakképző intézmény a szakképzésért felelős miniszter által az állam nevében alapított szakképzési centrum részeként működik. A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 77. § (1)–(2) bekezdései alapján pedig az is megállapítható, hogy a költségvetési szervként működő szakképzési centrum felett – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9. § a) és c)–d) pontjában meghatározott irányítási hatáskörök kivételével – a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal mint középírányító szerv gyakorolja az irányító szervei hatásköröket.

Mindezek alapján a szakképzési centrum közfeladatot ellátó költségvetési szerv, amelyet a Kormány egyik tagja alapít, és felette az irányítási hatáskörök egy részét a szakképzésért felelős miniszter, másik részét a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal² gyakorolja.

Fentiek miatt nem volt vitás, hogy a Kormány és a szakképzési centrumok között fennáll a hierarchikus kapcsolat, ezért munkatársaik nem lehettek választott választási bizottsági tagok sem. Az összeférhetlenségi szabályok alól csak a közalkalmazotti jogállású munkatársak jelentettek volna kivételt. Az Szt. 26. § (6) bekezdés alapján azonban a szakképzési centrum foglalkoztatottjai a szakképzési centrummal munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban állnak, tehát a fenti kivétel a szakképzési centrumok esetében nem érvényesülhetett.

A problémát az a jogszabálmódosítás oldotta meg, amely a kivételi kört kibővítette a munkavállaló és az egészségügyi szolgálati viszonyban álló személyekre, így a jövőben a szakképzési centrumok munkavállalói is lehetnek majd választási bizottságok választott tagjai.

² A Hivatal a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalról szóló 319/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 1. §-a értelmében a Kormány által létrehozott és a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatal.

Az összeférhetlenséggel kapcsolatos másik kérdéskör szintén a Ve. 18. § (2) bekezdés d) pontjához kapcsolódik: az illetékeségi területen hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervek kategóriájához. Korábban ez a megjelölés jellemzően a helyi szerveket érintette, de mára például Budapest Főváros Kormányhivatala vagy a Pest Vármegyei Kormányhivatal is rendelkezik olyan hatáskörrel, amelyet országos illetékességgel gyakorol. Ez felvetette a kérdést, hogy a kormányhivatal munkatársa vállalhat-e választási bizottsági tagságot egy másik vármegyében, vagy az összeférhetlenségi szabályok ezt nem teszik lehetővé tekintettel a kormányhivatalok országos illetékességére. Álláspontom szerint indokolatlannak tűnik az összeférhetlenségi ok ilyen nagymértékű kiterjesztése, hiszen ez alapján a két kormányhivatal munkatársai egyetlen bizottságban sem lehetnek választott tagok.

Ez a fajta összeférhetlenségi probléma leginkább azért merülhetett fel, mert a kormányhivataloknál koncentráltan jelentek meg a közigazgatási hatáskörök (részben a jegyzőktől átcsoportosított ügyek, részben az integrált közigazgatási szervek ügýtípusai), és ezek közül néhányat nemcsak a korábban jellemző megyei, hanem országos illetékességgel is ellátnak. Illetve az integráció révén az integrációt megelőző időkben különböző dekoncentrált szerveknél dolgozó személyi állomány is egy szervezetbe tömörült. Ez a két tényező (az országos hatáskör megjelenése az egyébként területi szerveknél, valamint a munkatársi kör kiszélesedése) végső soron a korábbinál egy jóval nagyobb személyi állomány összeférhetlenségét eredményezték. Megfontolandónak tartom éppen ezért a szabályozás további módosítását és a döntően területi illetékességgel működő szervek kivételét az összeférhetlenségi szabályok alól.

3.3. Bizottsági tagok véleménynyilvánítási szabadsága

Ahogy korábban már említettem, a választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladatai közé tartozik a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

A közös eljárás kapcsán két jogeset is érintette bizottság elnökének vagy tagjának politikai véleménynyilvánítását. A véleménynyilvánítás szabadságának választási eljárásokban való érvényesülésével kapcsolatos kérdések nem ismeretlenek sem a tudományos életben, sem a bírósági, alkotmánybírósági gyakorlatban (ld. pl. Koltay & Szikora, 2022; Mécs, 2017). Ugyanakkor mindezidáig ezek főként a kampányidőszak során és a jelöltek, jelölőszervezetek megszólalása vonatkozásában merültek fel.

A szólásszabadsággal összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlat alapján általánosságban elmondható, hogy kiemelt alkotmányos védelmet élvez, azt egy másik jog érdekében is csak extrém esetekben lehet korlátozni (Tóth, 2016, 17).

A választási kampány során kifejtett közlésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozatban és a 9/2015. (IV. 23.) AB határozatban megjelenő álláspontra lehet hivatkozni, amelyet a Kúria és az NVB is követ [pl. Kvk.VI.37.327/2018/2., számú végzés, 61/2020. NVB határozat]. A megjelölt döntések szerint a véleménynyilvánítás szabadsága az értékítéletet kifejező, az egyén személyes meggyőződését közlő megszólalásokra attól függetlenül kiterjed, hogy a vélemény értékes vagy értéktelen, helyes vagy helytelen, tiszteletre méltó vagy elvetendő.

A 7/2014. (III. 1.) AB határozat alapján ugyanakkor az is rögzíthető, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága – az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek kizárólag az emberi státusz

nyilvánvaló és súlyos becsmérlésében (vagyis az emberi méltóság korlátozhatatlan magjának megsértésében), a másik személy pusztá megalázásában, vagy bántó és sértő kifejezések használatában nyilvánulnak meg.

De mi történik akkor, ha a választási eljárás szereplői közül nem a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve az ő képviselőjükben megszólaló személyek egymás közti kontextusában kell értelmezni a véleménynyilvánítási szabadságot? A következő két jogeset bemutatásával erre is választ kapunk.

A Pest Megye 3. számú OEVB (a továbbiakban: OEVB3) megbízott tagja az 168/2022. számú NVB határozat³ szerint több alkalommal olyan tartalmú Facebook bejegyzést tett közzé, illetve osztott meg, amely alkalmas volt az OEVB3 függetlenségének és pártatlanságának aláásására, ezért az NVB a jogsértést megállapította. Ugyanakkor a Kúria Kvk.VI.39.309/2022/5. számú döntésével az NVB határozatát megváltoztatta, mert arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választási bizottság megbízott (delegált) tagja a bizottsági munkáján kívüli politikai véleménynyilvánításában – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában – nem korlátozható.

A Kúria határozatában úgy foglalt állást, hogy „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog alapjog. Nem korlátozhatatlan, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi [30/1992. (V. 26.) AB határozat]. A választási bizottság megbízott tagjának véleménynyilvánítási alapjoga nem kivétel a fentiek alól, azaz a delegált tag véleménynyilvánításhoz való jogát a jogalkotó – a szükséges mértékben, arányosan – korlátozhatja. A Ve. azonban ilyen korlátozást nem tartalmaz.”

A másik jogeset szintén a Pest Megye 3. számú OEVB működéséhez kötődik. Az OEVB3 elnöke olyan tartalmú Facebook bejegyzéseket tett közzé, illetve osztott meg, amelyek az NVB álláspontja szerint alkalmasak voltak az OEVB3 függetlenségének és pártatlanságának aláásására. A bejegyzések és a megosztások között a miniszterelnök személyét, tevékenységét, továbbá a kormányzópart politikáját kritizáló kijelentések voltak olvashatók. Mindezek miatt az NVB 164/2022. számú határozatával a jogsértést megállapította.⁴ A Kúria Kvk.VI.39.308/2022/5. számú határozatával az NVB határozatát helybenhagyta. Megállapította, hogy a választási bizottság választott tagjai közül megválasztott OEVB3 elnöknek párton kívülinek, függetlennek és pártatlannak kell lennie, kommunikációját csak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében és a Ve. 14. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban, azoknak megfelelően folytathatja. Az elnöknek a véleménynyilvánítás szabadságát úgy kell gyakorolnia, hogy az megfeleljen a választott tisztségére vonatkozó törvényi követelményeknek, melyeknek megtartása a véleménynyilvánítási joga szükséges mértékű korlátozását nem haladja meg.

A két jogesetet összehasonlítva megállapítható, hogy a Kúria szerint más megítélés alá esik a bizottság megbízott tagjának és elnökének véleménynyilvánítási joga, illetve annak terjedelme, utóbbi esetében nagyobb korlátozás alá esik a szólásszabadság.

³ <https://bit.ly/3NAeqpG>

⁴ <https://bit.ly/3PI8gLt>

A korlátozás kapcsán párhuzamként felhívható a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 85. § (4) bekezdése, amelynek értelmében a kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. Ez a rendelkezés a területi, az országgyűlési egyéni választókerületi és a helyi választási irodák tagjait is köti eljárásuk során.

3.4. Választási irodák jogállása

Az NVI jogállása a Ve. 53. §-a alapján egyértelmű: az egy autonóm államigazgatási szerv. Ebből kifolyólag Kormánytól és más államigazgatási szervektől független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatait más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. Az NVI számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály írhat elő. Ez a státusz a Nemzeti Választási Iroda elődjét az Országos Választási Irodát (a továbbiakban: OVI) nem illette meg, az OVI a választások lebonyolításáért felelős miniszter irányítása alatt működött „ad hoc projektszervezetként” (Cserny & Péteri, 2022, 194).

Az NVI jogállásának és függetlenségének fontos fokmérője, hogy a Ve. 54. § (1)–(2) bekezdése alapján olyan fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők. Mindezek alapján komoly garanciális szabályok érvényesülnek a működése kapcsán. Cservák Csaba a független, kvázi igazságszolgáltatási vagy ombudsmani funkciót betöltő szervek önállósága tekintetében több fokozatot megkülönböztet. Ebben első helyre az Alkotmánybíróságot teszi, mivel annak költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Következő szintként azt a külön költségvetési fejezeti mivoltot jelöli meg, amely esetében az Alkotmánybíróságnál meglévő többlet-garanciák (a költségvetést változtatás nélkül kell előterjeszteni és nem lehet kevesebb az előző évinél) nem érvényesülnek. Az NVI önállósági foka ugyan nem éri el az első két szintet, de Cservák Csaba álláspontja szerint még mindig dicséretes. Meg kell jegyezni azt is, hogy az NVB költségvetésére mindez nem igaz, a Ve. külön nem is tesz említést arról (Cservák, 2015, 27).

A függetlenséggel összefüggésben szükséges kiemelni azt is, hogy az NVI vezetője, az elnök, ciklusokon átívelően kilenc évre nyeri el megbízatását. Az elnököt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, tehát a kinevezés lépései megoszlanak a különböző hatalmi ágak és tényezők között. Az NVI elnökére szigorú összeférhetlenségi rendelkezései vonatkoznak, melyek közül kiemelném a Ve. 55. § (2) bekezdését, miszerint az NVI elnökének nem nevezhető ki az, aki a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben köztársasági elnök, a Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár, képviselő, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. Ez a szabály az elnökhelyettesekre is vonatkozik, és garantálja az NVI vezetőinek politikai függetlenségét.

Az NVI a választási igazgatás központi szerveként országos államigazgatási feladatokat lát el. Ennek keretében a Ve. 71. § (1) bekezdése alapján a választási irodák szakmai tevékenységét az NVI elnöke irányítja. Ez a szakmai irányítás a magyar közigazgatásban egyedülálló módon szabályozott szervezeti keretek között zajlik.

A fentiekben már volt szó arról, hogy az NVI kivételével a választási irodák nem intézményesültek. A területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda,

a helyi választási iroda és a külképviseleti választási iroda a közigazgatási szervek olyan sajátos kategóriái, amelyek csak látszólagos önállósággal bírnak, közigazgatási rendszertani szempontból nem sorolhatók sem az önálló, sem a nem önálló közigazgatási szerv kategóriájába.⁵ A Ve. által megszabott feladat- és hatásköröket gyakorolják, ugyanakkor szervezetenként önkormányzati és kormányzati szervek bázisán jönnek létre, amely bázisok alpinfrastruktúrájának használata elengedhetetlen a működésükhöz.

A Ve. 71. § (2) bekezdése értelmében az NVI elnöke valamennyi választási iroda vezetője részére, a területi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője és a helyi választási iroda vezetője részére, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője a helyi választási iroda vezetője részére az e törvényben meghatározott feladatainak ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat.

A választások igazgatási oldaláról nézve ez két szempontból is különleges. Egyrészt a magyar közigazgatás államigazgatási alrendszere és önkormányzati igazgatási alrendszere egymástól elkülönülten működik, a választási eljárásban mégis egy központi államigazgatási szerv a területi és helyi önkormányzatok hivatalaira épülő szervekkel együtt egy önállóan szabályozott és egymással függőségi viszonyban lévő szervezetrendszer alkot. Másrészt az autonóm önkormányzati működési modelltől teljesen idegen elem, hogy a megyei önkormányzat jegyzője mint területi választási irodavezető a települési önkormányzat jegyzőjét mint helyi vagy országgyűlési egyéni választókerületi választási irodavezetőt jogosult utasítani.

Végezetül a sajátos szervezési modell a választások pénzügyi lebonyolításában is tetten érhető.

A választási, népszavazási költségek fedezete az NVI költségvetésébe van betervezve. A választási, népszavazási eljárások költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről miniszteri rendelet rendelkezik.

A közös eljárásban lebonyolított országgyűlési képviselő-választás és országos népszavazás költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 2/2022. (I. 11.) IM rendelet 3. §-a rendelkezett például arról, hogy az NVI a választás pénzügyi fedezetének a területi választási irodát megillető részét az illetékes fővárosi, megyei önkormányzat hivatalának, a helyi választási irodát, az országgyűlési egyéni választókerületi választási irodát megillető részét a települési önkormányzat polgármesteri hivatala (közös önkormányzati hivatal esetén a közös önkormányzati hivatal) fizetési számlájára utalta át. Ez a megoldás is rámutat arra, hogy a választási irodák nem költségvetési szervek és nincs jogalanyiságuk. Mindennek pedig az is a következménye, hogy az alsóbb szintű választási irodák pénzügyi műveletei csak az illetékes polgármesteri hivatalok számláinak igénybevételével történhet meg.

⁵ Önálló közigazgatási szervekről akkor beszélünk, ha egy közigazgatási szerv rendelkezik elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, van önálló, jogszabályban biztosított feladatköre és ehhez rendelt jogosítványai, valamint gazdálkodása is elkülönül a többi közigazgatási szervtől. Nem önálló közigazgatási szervek, amelyek esetében a jogszabály közigazgatási szerv belső szervezeti egységére vagy tisztségviselőjére telepít közigazgatási feladatokat. (Fazekas, 2017, 91–92)

4. A választási eljárást érintő kérdések

4.1. A szavazókörök kialakítása

Nemcsak a választási szervek jogállása speciális, hanem eljárásaik is. Mind a választási irodák, mind pedig a választási bizottságok ügyintézése rendelkezik olyan sajátosságokkal, amelyekkel más ágazatban nem találkozhatunk. Elsőként a szavazókörök kialakításával kapcsolatos problémát mutatom be.

A Magyarország területén található, több mint tízezer, ún. hazai szavazókör kialakítására, azok módosítására részletes, jogorvoslati lehetőségekkel védett rendszert hozott létre a Ve. A Ve. 77. § (1)–(2) bekezdése alapján a szavazókörök számát, sorszámát és területi beosztását, valamint a szavazóhelyiségek címét a helyi választási iroda vezetője határozattal állapítja meg. A szavazókörök kialakítását érintő változásokat a helyi választási iroda vezetőjének folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, és szükség esetén módosítja a szavazóköri beosztást. A szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatot a helyben szokásos módon tizenöt napra közzé kell tenni, az ellen a Ve. 234. § (1) bekezdése szerint fellebbezéssel lehet élni.

Ezek a garanciális rendelkezések azonban hiányoznak a külképviseleti szavazás kapcsán. A Ve. 259. §-a alapján a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár a külképviseleti névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmet nyújthat be. Ennek eredményeként választójogát a kérelmében megjelölt külképviseleten tudja gyakorolni. A külképviselet fogalmát a Ve. 3. § 6. pontja határozza meg. E szerint Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai és konzuli képviselete minősül külképviseletnek. Mindezek alapján a tiszteletbeli konzulokra és a nemzetközi szervezetek mellett működő külképviseletekre nem terjed ki a Ve. szerinti külképviselet fogalma (Cserny & Péteri, 2022, 386–387).

A Ve. 269. § (1) bekezdése alapján a külképviseleti szavazásnak az is előfeltétele, hogy azt a fogadó állam ne ellenezze. Ennek oka egyrészt a diplomáciai konfliktusok elkerülése, másrészt így az adott állam garantálni tudja a szavazás lebonyolításának külső behatástól való mentességét, szükséges esetben a rend helyreállítása érdekében a külképviselet kérésére közbe tud avatkozni (Cserny & Péteri, 2022, 386–387).

Azokat a külképviseleteket, ahol szavazni lehet a külgazdasági és külügyminiszter jelöli ki, azonban a döntés formai és tartalmi kellékeivel kapcsolatban a Ve. nem tartalmaz rendelkezést. Azt is ki kell emelni továbbá, hogy a hazai szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával el-
lentétben a külképviseleti szavazás esetén akkor sem születik formális döntés, ha adott külképviseleten a szavazás ellehetetlenül például háborús esemény vagy a járványügyi korlátozások miatt, mint ahogy ez 2022 tavaszán meg is történt.

Mindezek miatt megfontolandónak tartom annak szabályozását, hogy a jövőben a külképviseleti szavazásra kijelölésről is formalizált döntés szülessen, amely jogorvoslati eljárásban felülvizsgálható.

4.2. Hatáskörtelepítés

A központi névjegyzék vezetése fontos hatósági feladat, hiszen az tartalmazza a választópolgárok adatait.

A Ve. 76. § (1) bekezdés a) pontja alapján a központi névjegyzék vezetéséről az NVI gondoskodik, ugyanakkor a Ve. 91. § (1) bekezdés a)–b) pontjai alapján a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a központi névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet a helyi választási irodához nyújthatja be.

Bár a jogszabály csak a kérelem benyújtásáról rendelkezett, a helyi választási iroda a kérelmet el is bírálta. Ebből kifolyólag a szabályozás mindenképpen pontosításra szorult annak érdekében, hogy egyértelmű legyen a helyi választási irodák esetében a hatáskörtelepítés, tehát hogy a kérelem elbírálásakor törvényesen, az NVI hatáskörét nem elvonva járnak el. Erre vonatkozóan egyrészt előrelépést jelent, hogy 2022. július 26-ával a Ve. 82. § (1) bekezdése módosult és ennek értelmében a központi névjegyzéket a helyi választási irodák is vezetik. Másrészt az automatikus döntéshozatali eljárás tervezett bevezetése a központi névjegyzékhez kapcsolódó kérelmek esetében teljes egészében felülírhatja a korábbi gyakorlatot és új alapokra helyezheti a hatáskörtelepítést. A kérelmek automatikus döntéshozatali eljárásban történő elbírálása során inkább az lesz a kérdéses, hogy mely szinten (központi vagy helyi) kell elbírálni az automatikus döntéshozatali eljárás feltételeinek nem megfelelő kérelmeket.

4.3. Joghatóság kérdésköre

A választások során felmerült a jogorvoslati kérelmeket elbíráló bizottságok joghatóságának kérdése is. Az egyik eset a szavazási levélcsomagok postai kézbesítéséhez kapcsolódott. A szerbiai címekre történő szavazási levélcsomag kézbesítését, a szavazási levélcsomagokat ugyanis 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. Az ügyben benyújtott jogorvoslati kérelemben azt sérelmezték, hogy végül a küldeményeket nem a posta, hanem a Vajdasági Magyar Szövetség mint politikai párt juttatta el a választópolgárokhoz, és ezzel megsértették a Ve.-ben foglalt alapelveket.

A Kúria Kvk.I.39.354/2022/5. számú döntésében egyetértett azzal az NVB által is képviselt állásponttal, hogy az NVI a Ve.-ben és a Vhr.-ben előírt kötelezettségét maradéktalanul és szabályszerűen teljesítette azáltal, hogy a postai küldeményeket átadta a Magyar Posta Zrt.-nek kézbesítésre. A jogszabályok területi hatályából következően az NVI-nek nincs ellenőrzési jogosultsága egy más állam joghatósága alá tartozó szerv működésére, ezáltal nincs lehetősége a kézbesítés kapcsán a Ve. alapelvei érvényesülésének vizsgálatára, számonkérésére sem.

A Kúria Kvk.VII.39.408/2022/2. számú határozata szintén kitért a joghatóság kérdéskörének vizsgálatára. A döntés elvi tartalma szerint a Ve. a törvény tárgyi hatályát szabályozza; a törvény területi hatálya és személyi hatálya tekintetében rendelkezést nem tartalmaz, ezért a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 6. § (1)–(3) bekezdései alapján a Ve. területi hatálya Magyarország területére, személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra terjed ki. A Kúria álláspontja szerint az NVB-nek az ügy elbírálására nincs hatásköre, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem állapítható meg, hogy a Ve. hatálya alá tartozó tényállás valósult meg.

A fenti anomália a jogalkotót is lépésre sarkallta és annak érdekében, hogy a választás tisztaságának megóvására vonatkozó alapelv teljeskörűen érvényesüljön a Ve. 1. §-át módosította. Ezzel egyértelművé vált, hogy a Ve. rendelkezéseit Magyarország területén kívül is alkalmazni kell, így a jövőben a korábbiakban ismertetett ügyekhez hasonló esetekben már nem merülhet föl a joghatóság hiánya.

4.4. Tisztességes eljárás követelményének érvényesülése

A 223/2018. (VII. 2.) AB határozatban foglaltak szerint „[j]ogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a

sajátosságok figyelembevételével, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a fair eljárás követelményeinek.”

Ugyanakkor a választási eljárás jellemzője a rövid határidők alkalmazása. Az Alkotmánybíróság az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában rögzítette, hogy az észszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményének utólagos megkérdőjelezését is lehetővé tennék, adott esetben akadályoznák a választott testületek megalakulását vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimációját. Ez sértené a népszuverenitás elvét, valamint a jogállam demokratikus jellegével is ellentétes volna. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok (jogorvoslattal érintett személyek) fentebb kifejtett helyzete indokoltá teszi a rövid jogorvoslati határidők és az ehhez kapcsolódó szigorúbb feltételek meghatározását.”

A 24/1999. (VI. 30.) AB határozat szerint „[...] a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslati jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza”.

Fentiekhez még hozzáfűzhető az is, hogy a választási jogorvoslatok benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidőknek a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentuma szerint is rövidnek, háromtól öt napig terjedő időintervallumnak kell lenniük [I.3.3. g) pont] (Cserny & Péteri, 2022, 335).

A rövid határidők miatt viszont sérülhet a fegyverek egyenlőségének elve, ha külön tájékoztatás hiányában a jogorvoslati kérelmet benyújtó vagy a kérelemmel egyébként érintett személy nem feltétlenül tud jelen lenni az ülésen. De az eljárásban ellenérdekű félként részt vevő személyre is igaz, hogy nem tud nyilatkozni a kifogásban, fellebbezésben foglaltakra. Hiszen a Ve. alapján az iratokat neki nem kell megküldeni, és arra sem kell felhívni, hogy éljen nyilatkozattételi lehetőséggel.

Az érintettek az ülés napjáról sem tudtak feltétlenül tájékozódni, mert az NVB az ülés napirendi pontjairól nem tételes, csak általános tájékoztatást adott pl. Jogorvoslatok megjelölésével. Ennek a gyakorlatnak a visszásságát felismerve az NVB változtatott közzétételi módszerén és most már a részletes napirend kerül nyilvánosságra. Ez alapján az érintettek már sokkal könnyebben tudnak tájékozódni az ügyük állásáról.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése kapcsán ki kell térni a bizonyítás kérdéskörére is. A Ve. 43. § (1) és (4) bekezdése szerint a választási bizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján tisztázza a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. A választási bizottság vagy a választási iroda által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A Ve. 218. § (1) bekezdése szerint a választási bizottság a kifogásról a rendelkezésére álló adatok alapján dönt. Kérdésként merül fel, hogy a könnyen – online lekérdezéssel – elérhető információk felhasználhatóak-e?

Egy, a Pest Megye 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsága (a továbbiakban: OEVB04) előtt folyó ügyben a kifogás elkésettsége szempontjából jelentősége volt annak, hogy Dunakeszi Város közszerületi havilapja pontosan mikor jelent meg. A megjelenés időpontjának tisztázása érdekében az OEVB04 az Állami Számvevőszék honlapján található megjelenési ütemtervet megtekintette, illetve az elnök rövid úton telefonon megkereste a médiaszerületet.

A beadványozó az NVB-hez benyújtott fellebbezésében úgy foglalt állást, hogy az OEVB04-nek a Ve. 218. §-a szerint a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján kellett volna

az ügyben döntenie. Az OEVBP04 túlterjeszkedett a hatáskörén azzal, hogy saját maga végezte el egyesek számára bizonyítéknak tekintett információk beszerzését, így telefonon bekérte a kiadó nyilatkozatát a megjelenésről és az Állami Számvevőszék weboldalán megtekintette a kiadó által leadott árlistát, mely tartalmazza a megjelenési időpontokat is. A beadványozó ezzel kapcsolatban utalt a Kúria több döntésére, amelyek értelmezése szerint azt támasztják alá, hogy a választási bizottság bizonyítást nem folytathatott volna.

Az NVB – álláspontom szerint helyesen – az 199/2022. sz. határozatában kiemelte, hogy sem a Ve. 218. §-a, sem a Kúria gyakorlata nem zárja ki a köztudomású vagy hivatalból ismert tények, adatok eljárás során bizonyítékul történő felhasználását. Illetve a Ve. 218. §-át maga a Ve. is áttöri például a 151. § (4) bekezdésével. Ez ugyanis a jogsértő internetes médiatartalom miatti kifogás kapcsán úgy fogalmaz, hogy nem utasítható el elkésettség miatt a kifogás, ha a kifogást a jogsértés észlelésétől számított három napon belül nyújtották be, és a választási bizottság felhívására a tartalomszolgáltató a médiatartalom közzétételének időpontját nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani.

A beadványozó által felhívott kúriai jogesetek az NVB álláspontja szerint valójában arra mutatnak rá, hogy a választási eljárás sommás jellege és a Ve. által a bírósági jogorvoslatra előírt rövid határidők kizárják annak a lehetőségét, hogy a Kúria bizonyítási eljárást folytasson le, és ennek keretében hiánypótlási felhívást bocsásson ki, ennél fogva a Kúria a felülvizsgálati kérelemmel együtt elé tárt bizonyítékok, dokumentumok alapján hozta meg döntését.

Mindezek alapján véleményem szerint is csak arra lehet következtetni, hogy a választási bizottságoktól, illetve a Kúriától a sommás jellegű választási eljárásban nem várható el bizonyítási eljárás lefolytatása, de ez nem egyenlő azzal, hogy törvénysértő lenne az egyébként könnyen, például online lekérdezéssel elérhető adatok felhasználása. Az OEVB-nek pedig arról, hogy ezek az adatok az Állami Számvevőszék honlapján elérhetőek, hivatalos tudomása van.

5. Összegzés

2022-ben Magyarország történetében első alkalommal került sor általános országgyűlési választás és országos népszavazás egy napon, közös eljárásban való megtartására, amely ugyan valamennyi közreműködőnek komoly többletfeladatot jelentett, a szervezés és lebonyolítás mégis zökkenőmentes volt. Ez jól mutatja, hogy a választási eljárásokat szabályozó jogszabályi környezet alapvetően megfelelő és kellő részletességgel rendezi az egyes kérdéseket.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy választásról választásra bukkannak fel érdekes jogesetek, amelyek megítélése nem feltétlenül egyszerű. Ennek oka álláspontom szerint a szervezetrendszer alkotó szervek sajátos jogállása, illetve eljárásaik specialitásai. E tényezők miatt sokszor az államigazgatás más szegmenseihez képest eltérő megoldásokra van szükség. Nem véletlen, hogy a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás kivett eljárásnak minősül az általános közigazgatási rendtartás rendszerében.

Biztos vagyok benne, hogy ha a tudományos közvélemény a választási igazgatásra más ágazatokhoz hasonlóan nagyobb figyelmet fordít, az elősegíti a terület jelentőségének felismerését, hiszen a választások megszervezése nem egyszerűen egy elvégzendő feladat vagy projekt, hanem a képviseleti hatalomgyakorlás előfeltétele.

Hivatkozások

- Bodnár E. (2014). *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC.
- Cserny Á., & Péteri A. (2022). *Választójogi és népszavazási nagykommentárok*. Wolters Kluwer.
- Cservák Cs. (2015). A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In Cserny Á. (Ed.), *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (pp. 11–34). Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Fazekas M. (2017). A közigazgatás szervezete. In Fazekas M. (Ed.), *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 83–114). ELTE Eötvös.
- Koltay A., & Szikora T. (2022). Véleménynyilvánítási szabadság a választási kampányban. *Alkotmánybírószági Szemle*, 1, 2–14. Online: https://abszemle.hu/wp-content/uploads/2022/07/ABSZ_202201_2-14o.pdf
- Kurunczi G. (2020). *Az egyre általánosabb választójog kihívásai*. Pázmány Press. Online: <https://mek.oszk.hu/21900/21905/21905.pdf>
- Mécs J. (2017). Az Alkotmánybírószág határozata a népszavazáson való részvételre buzdítás politikai reklámként való minősítésének tárgyában. *Jogeszetek Magyarázata*, 8(1–2), 17–29. Online: <https://jema.hu/index.php?o=10&optenadmin=&fszam=30&fev=2017>
- Orbán B. A. (2015). Kampány felhangosítva – a kampánycsend intézményének hazai gyakorlata. In Cserny Á. (Ed.), *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (pp. 117–130). Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Pál E. (2015). Magyarország kampányol(t) – a választási kampány új szabályozásának egyes kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 8(1), 53–59. Online: <https://bit.ly/42Niirx>
- Tóth J. Z. (2016). A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban. *Jogtudományi Közlöny*, 71(1), 1–18. Online: <http://real-j.mtak.hu/6262/1/JK201601.pdf>