



Pázmány Law Working Papers
2014/12

Ráth Olivér

**A választási eljárás törvény
alkalmazása során felmerült kérdések
vizsgálata**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Ráth Olivér¹:

A választási eljárás törvény alkalmazása során felmerült kérdések vizsgálata

1. Bevezető

A választójog meghatározására a jogirodalomban nem találunk egységes definíciót. Ehelyett a tanulmányok általában a választójog kettős természetét hangsúlyozzák, amely alapján e kiemelkedően fontos jog egyrészt a képviseleti szervek létrejöttét határozza meg, másrészt viszont egy politikai alapjog is, amely lehetőséget teremt a közügyekben való részvételhez. A választójog tágabb értelemben felfogható azoknak a jogszabályoknak az összességéként, amelyek meghatározzák a képviseleti szervek tagjai megválasztásának anyagi és eljárási rendjét.² Ezen jogszabályok megváltoztatása nemcsak jogi kérdés, hanem egyben politikai is, éppen ezért a jogalkotó által tervezett változtatások minden esetben politikai és jogi vitát is generálhatnak.

A 2010-es kormányváltást követően az új Kormány hozzáfogott Magyarország közjogi berendezkedésének átalakításához. Ennek keretében született az új Alaptörvény, majd a legfontosabb jogintézmények reformjára is hamar sor került.³ Az Alkotmánybíróság határozatai alapján az alkotmányellenesnek talált választókerületi határok⁴ és a nemzetiségek megoldatlan országgyűlési képviselete⁵ alapul szolgált a választási anyagi jogi szabályok újragondolására. Az új választási rendszer kialakítását követően⁶ az eljárásra vonatkozó szabályok reformja következett.⁷ A 1997. évi C. választási eljárásról szóló törvény szabályai az új anyagi jogi rendelkezések tekintetében szintén újragondolásra szorultak, az eljárás egyes elemeit korábban számos kritika érte (például kopogtatócédulák, igazolás), amelyen a jogalkotó igyekezett változtatni. Továbbá az új törvény⁸ több újítást is hozott a határidők, a jogorvoslat, a

¹ PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

² TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2012., 161.

³ Századvég Alapítvány: Az új magyar választási rendszer című tanulmánya, elérhető: http://szadveg.hu/ld/w0w1i5r5l9k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzadveg-tanulmany130802.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

⁴ 193/2010 (XII. 8.) AB határozat

⁵ KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésről, *Pázmány Law Working Papers 2013/14*. 1. (<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2013/2013-14-Kurunczi.pdf>, letöltve: 2014. május 30.)

⁶ 2011. évi CCIII. törvény

⁷ Az anyagi szabályok a választójogosultságot határozzák meg, megmondják, hogy kinek van, kinek nincs választójoga. Az eljárási szabályok a jelöltté válás, a megválasztás menetét, a mandátumok szétosztását, a választásban közreműködő szervek megalakítását és működését, valamint az eljárás során szükségessé váló jogorvoslatok rendjét állapítják meg. - TRÓCSÁNYI i.m. 162.

⁸ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (továbbiakban Ve.)

kampányszabályozás vagy a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése területén. Ennek elfogadását azonban számos bíráló érte és a köztársági elnök előzetes normakontrollt indítványozott az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság az előzetes választói regisztráció intézményét és a politikai reklámra vonatkozó szabályozást alaptörvény-ellenesnek, ezeken kívül viszont az új Ve.-t és elfogadásának módját alkotmányosnak találta.⁹ Az új eljárás szerint 2014. április 6-án lebonyolított országgyűlési képviselők választása fennakadás nélkül, törvényesen zajlott. Ugyanakkor már az EBESZ által delegált misszió időközi jelentéséből¹⁰ kiolvashatóak voltak azok a kritikák, amelyek később¹¹ is felmerültek a nemzetközi szervezet véleményében.¹²

Számos tanulmány született eddig az új választási rendszer kapcsán, ezek alapvetően a teljesen új jogintézményekre reagálnak, úgy mint például a Magyarországon lakcímekkel nem rendelkezők szavazatának problematikája¹³ vagy a korábban idézett nemzetiségek parlamenti képviseletéről szóló tanulmány vagy az országgyűlési választás előtt a várható problémákat feltáró publikáció.¹⁴ Tanulmányomban a 2013. évi XXXVI. a választási eljárásról szóló törvény (továbbiakban Ve.) alkalmazása¹⁵ során felmerült kérdéseket elemzem, ennek során a választási szervek, az ajánlások és a szavazat érvénytelensége kapcsán felmerült kérdéseket vizsgálom kiemelt figyelemmel.

2. A választási szervek

A választási szervek a szavazás megszervezésének és lebonyolításának kulcsszereplői. A korábbi szabályozáshoz képest az új Ve. az országgyűlési választásokra egy háromszintű választási bizottsági rendszert alakított ki.¹⁶ Ennek a legalsó lépcsőjén a szavazatszámlláló bizottságok (a továbbiakban SZSZB) helyezkednek el (összesen 10.386) – amelyek szerepét az egy szavazókörs településen a helyi választási bizottság

⁹ 1/2013 (I. 7.) AB határozat

¹⁰ <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/116760?download=true> (letöltve: 2014. május 30.)

¹¹ <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/117206?download=true> (letöltve: 2014. május 30.)

¹² Ezek alapvetően a választásra irányadó jogszabályok elfogadását (össztársadalmi bázis, egyeztetés elmaradása, utolsó pillanatban történő módosítás), a politikai reklámra vonatkozó szabályozást és a kampányfinanszírozást bírálták.

¹³ JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában, *Pázmány Law Working Papers* 2011/38. (<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf>, letöltve: 2014. május 30.)

¹⁴ CSEPORÁN Zsolt – LUKONITS Ádám: Választások előtt, változások után, *Pázmány Law Working Papers* 2014/4. (http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2014/2014-04.Cseporan_Lukonits.pdf, letöltve: 2014. május 30.)

¹⁵ Tanulmányomban elsődlegesen az országgyűlési választásra fókuszálok, de ahol indokolt kitérek a 2014. május 25-én lebonyolított EP tagjainak megválasztására is.

¹⁶ Korábban a területi választási bizottság is szerephez jutott a választáson.

tölti be –; majd következik az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (összesen 106, a továbbiakban OEVB), végül pedig a Nemzeti Választási Bizottság a (továbbiakban NVB).¹⁷ A bizottságok mellett a titkársági feladatokat (előkészítés stb.) a választási irodák látták el: az NVB mellett a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban NVI), a 106 OEVB mellett 97 országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda (a továbbiakban OEVI) és az SZSZB-k mellett 1.297 helyi választási iroda (a továbbiakban HVI).¹⁸

2.1 A szavazatszámoló bizottságok tagjai

2.1.1. Az SZSZB tagjai

A szavazatszámoló bizottság választott és megbízott tagokból áll, ez a bizottság jogszerű tevékenységének legfőbb biztosítója.¹⁹ Az SZSZB három tagját és szükséges számban póttagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete választja meg, személyükre a helyi választási iroda vezetője, azaz a jegyző tesz indítványt.²⁰ A 25. § (1) bekezdésének értelmében a választási bizottság tagjaira és póttagjaira tett indítványhoz módosító javaslat nem nyújtható be, ezt a tilalmat a korábbi Ve. nem tartalmazta. A módosító javaslat kizárása egyértelműen azt a célt szolgálja, hogy a képviselő-testület politikai alapon ne befolyásolhassa az SZSZB összetételét. Az összetételnek az egyes döntéseknél van jelentősége, hiszen például az SZSZB állapítja meg, hogy egy szavazat érvénytelen-e vagy sem.²¹ Ugyanakkor ez az intézkedés az esetleges politikai ráhatást nem küszöböli ki és azt eredményezheti hosszútávon, hogy a jegyző politikai elköteleződése a választás alkalmával felértékelődik.

Ezt ellensúlyozandó és a választás tisztaságának ellenőrzésének garanciájaként kapnak lehetőséget a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek, hogy a szavazatszámoló bizottságba két-két tagot megbízzanak (korábban csak egyet lehetett).

¹⁷ Ve. 245. § (1)

¹⁸ A külföldön történő szavazáshoz 97 szavazatszámoló bizottságot állítottak fel a diplomáciai képviseleteken.

¹⁹ BODNÁR Eszter: A választási eljárás néhány aktuális problémája, *Collega 2007. évi 2-3. szám*, 22. elérhető: http://www.kre.hu/portal/doc/collega/11evf_2-3.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

²⁰ Ve. 24. § (1)

²¹ Ve. 194. §

Delegáló szervezet	Delegáltak száma²²
FIDESZ-KDNP	17.598
MSZP, EGYÜTT, PM, DK, MLP	13.494
JOBBIK	7.335
MAGYARORSZÁGI CIGÁNYPÁRT	1.179
A HAZA NEM ELADÓ PÁRT	565
JESZ	354
LMP	95
Többi jelölő szervezet	230
Összesen	40.854²³

Ez az új garanciális elem és praktikus rendelkezés üdvözlendő, hiszen két delegált sokkal könnyebben tudja ellenőrizni az SZSZB munkáját, erősítik egymást, tudják egymást helyettesíteni szükség esetén. Ugyanakkor korábban a választási szakértők az új szabály miatt attól tartottak, hogy tumultus lesz a megbízott tagok miatt. Képzeljük el, ha egy SZSZB-be tizenöt jelölő szervezet összesen harminc embert delegál, hogyan férnek el egy átlagos szavazóhelyiségben?²⁴

Végül a félelem nem igazolódott be, a táblázatból kiolvasható, hogy átlagosan 4 delegált taggal rendelkeztek az SZSZB-k, ami „kezelhetőnek” tűnik (nem számolva az olyan választókerületeket, ahol kimagaslóan sok független jelölt volt, pl. Baranya 1.).

Ugyanakkor a szabályok változatlanul hagyása mellett (két delegált²⁵, könnyített jelöltállítás²⁶, többes ajánlás²⁷) nem kizárt, hogy a túl sok delegált akadályozza majd az egyes SZSZB-k munkáját. Tekintettel arra, hogy a választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei - meghatározott kivételektől eltekintve – azonosak, ők a feladatukban nem akadályozhatóak.

A Ve. jelenlegi keretei között egyedül a 40. § (2) bekezdése jelenthet valamilyen megoldást: „A választási bizottság elnökének a rend fenntartására tett intézkedése mindenkire kötelező.”

²² http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/854/854_0.html (letöltve: 2014. május 30.)

²³ 2010-ben az országgyűlési választáson több mint 25 ezer pártdelegált vett részt a szavazatszámoló, valamint a választókerületi és az akkor még működő területi választási bizottságok munkájában.

²⁴ <http://www.osce.org/hu/odih/elections/116760?download=true> (letöltve: 2014. május 30.)

²⁵ 2013. évi XXXVI. törvény 28. § (2)

²⁶ 2011. CCIII. törvény 6. §

²⁷ 2013. XXXVI. törvény 122. § (3)

A „rend fenntartása” kifejezés ugyanakkor alapvetően azért került bele a törvénybe, mert bármikor előfordulhat rendbontás, ami a beavatkozást indokolttá teszi. Viszont az nem tekinthető rendbontásnak, hogy 30-40-50 delegált szeretne egyszerre élni a jogaival. Ezért a bizonytalan jogi helyzetet elkerülendő célszerű lenne az SZSZB elnökének megfelelő jogosítványokat adni, amely alapján elrendelhetné, hogy „tumultus” esetén, a szavazás menetének átláthatósága miatt, egyszerre minden delegálttól csak egy megbízott tag élhessen a jogaival és ők váltsák egymást bizonyos időközönként.

2.1.2. Új tag megbízása

A Ve. 36. § alapján, ha a választási bizottság megbízott tagjának megbízatása a 34. § (1) bekezdés *a)-d)* és *f)* pontjában meghatározott okból megszűnt, helyébe a megbízó új tagot bízhat meg. Ennek értelmében a kieső helyére a delegáltak új tagot bízhatnak meg abban az esetben, amennyiben a megüresedés az alábbi okok valamelyike folytán következett be:

- lemondás,
- ha a megbízó a megbízott tag megbízatását visszavonja,
- a tag halála,
- összeférhetlenségi ok kiderülése²⁸
- a megbízott tag a választáson jelöltként való indulásához fűződő jogát elveszítette (jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti).

A választási bizottság megbízott tagját legkésőbb a szavazás napját megelőző tizenhatodik napon lehet bejelenteni.²⁹ A Ve. alapján nem teljesen egyértelmű, hogyha a megbízott tag lemond tíz nappal a választás előtt, akkor a megbízó bízhat-e meg új tagot, hiszen a Ve. szerinti (jogvesztő bejelentési határidő akkor már lejárt). Amennyiben igen, akkor a megbízó „bármikor” visszavonhatja a megbízást és új tagot küldhet az SZSZB-be. Ennek tulajdonképpen csak az eskü letételére vonatkozó rendelkezés szabhatna határt, amely alapján főszabály szerint a szavazatszámpláló bizottság tagjának legkésőbb a szavazást megelőző második napon le kell tennie az esküt vagy fogadalmat.

²⁸ A tag országgyűlési képviselő, önkormányzati képviselő, Európai Parlamenti képviselő, polgármester, alpolgármester, jegyző, másik választási bizottság tagja, választási iroda tagja, a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, jelölt, köztársasági elnök, háznagy.

²⁹ Ve. 30. § (2)

A gyakorlatban elfogadták az új megbízást, mégis úgy gondolom, hogy a Ve. esetleges jövőbeni módosításánál célszerű lenne a 36. § rendelkezést kiegészíteni határidő meghatározásával (szavazást megelőző harmadik nap - az eskü miatt).

2.1.2 A jegyzőkönyvvezető feladata

Április 5-én, a szavazást megelőző napon is merült fel jogértelmezési kérdés. A szegedi főjegyző ugyanis másképp értelmezte a választási jogszabályokat, mint az NVI és annak utasítása ellenére sem akarta abból engedni, hogy ne a jegyzőkönyvvezetők vezessék a névjegyzéket. Állítása szerint, ha a megbízott tagok látják el a névjegyzékkel kapcsolatos adatokat, akkor nézegetik azokat, amiből az következhet, hogy értesítik aktivistáikat, hogy keressék fel a választópolgárokat.³⁰ Éppen ezért a szegedi jegyző azt adta utasításba a jegyzőkönyvvezetőknek, hogy a szavazás során ők állapítsák meg, hogy a polgár szerepel-e a szavazóköri névjegyzékben vagy sem. A gyakorlatban mindig is lehetett a delegált általi értesítésről hallani, ezért a jegyző feltételezése nem tekinthető megalapozatlannak. Ugyanakkor a törvény egyértelmű, hiszen az alapján kizárólagosan a szavazatszámoló bizottság feladata a névjegyzéki ellenőrzés.³¹ A törvény úgy rendelkezik, hogy a szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik. A „mellett” kifejezés rávilágít arra, hogy a jegyzőkönyvvezető nem lehet tagja az SZSZB-nek, így nem láthatja el az SZSZB számára megállapított feladatokat sem. A jegyző aggályait pedig ellensúlyozza, hogy a delegáltak egymást is ellenőrzik és, ha feltűnik nekik a törvényellenes magatartás, akkor azt jegyzőkönyvvezetethetik.

2.2 A Nemzeti Választási Bizottság összetétele és a szabályozás módosítása

2.2.1. Megbízás

A Ve. változást hozott a választások központi szerveivel kapcsolatosan is. A törvény a korábbi Országos Választási Bizottsághoz képest egy kibővült létszámmal működő Nemzeti Választási Bizottságot hívott életre, melynek megbízása most már nem az országgyűlési ciklusokhoz kötődik, hanem azokon átível (9 év).³²

³⁰ http://index.hu/belfold/2014/04/06/partok_delegaltjai_nezegethetik_a_nevjegyzeket_csongradban/ (letöltve: 2014. május 30.)

³¹ Ve. 176. §

³² Ve. 20. § (1)

Az NVB választott és megbízott tagokból áll. A választott tagokra (összesen 7 rendes és 3 póttag) a köztársasági elnök tesz javaslatot, megválasztásukhoz szükséges azonban a kétharmados szavazati többség. A választott tagok esetében új kötelező követelmény a jogi egyetemi végzettség.

Megbízók az országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok lehetnek, kivéve a választás kitűzése és az alakuló ülés közötti időszakban, akkor az országos listát jelölő szervezetek élhetnek ezzel a joggal, hasonlóan az EP tagjainak megválasztásánál

Az országgyűlési választásnál az országos listaállítási jogcímén a jelölő szervezetek összesen 19 tagot - 14 főt a pártok, 5 személyt a nemzetiségi önkormányzatok - bíztak meg a Nemzeti Választási Bizottságba, amely így 2014. február 27. és 2014. május 6. között 26 taggal látta el feladatait.³³

Az NVB munkájával kapcsolatosan az EBESZ az előzetes megállapításairól szóló dokumentumban, úgy vélekedett, hogy: „Az NVB hatékonyan látta el a feladatát, a nyilvános üléseken született döntéseket feltöltötték az NVB honlapjára. Megjegyzendő azonban, hogy a jelenlegi politikai környezetben az NVB-tagok kinevezésének módja politikailag elkötelezett bizottság felállítását eredményezte. A határozatokra rendszerint az NVI tett javaslatot. A határozatok a legtöbb esetben ellenszavazat és vita nélkül kerültek elfogadásra, a testület kevés esetben foglalkozott érdemi kérdésekkel. Ez a tendencia némileg megfordult onnantól, hogy az NVB létszáma elkezdett kibővílni, illetve hogy a Kúria egyes esetekben hatályon kívül helyezte az NVB egyes döntéseit.”³⁴

Az új Ve. átalakította a jogorvoslati rendszert, így az NVB nagyobb szerepet kapott, hiszen az NVB dönt minden olyan kifogásról, amely nem kapcsolódik kifejezetten az egyéni választókerületi választáshoz, valamint dönt az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről.³⁵ Éppen ezért lényeges, hogy a listaállítási feltételei könnyebbé váltak³⁶, hiszen sok (akár a sajtóban „kamunak” nevezett) országos lista indításával, az NVB összetétele és ezáltal döntései (határozatképessége) befolyásolhatóvá válhat a jövőben. Ez veszélyezteti az NVB feladatának ellátását, sőt akár odavezethet, hogy a pártok emiatt álpártokat hozhatnak létre, hogy a szavazati arányt számukra kedvezően befolyásolják az NVB-ben.

³³ <http://www.parlament.hu/irom40/00001/00001.pdf> (letöltve: 2014. május 30.)

³⁴ EBESZ Előzetes megállapítások és következtetések, 6. – elérhető: <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/117206?download=true> (letöltve: 2014. május 30.)

³⁵ Ve. 297. § (2)

³⁶ Nincs területi lista, jelölt indításhoz kevesebb ajánlás szükséges, van többes ajánlás. Érdemes megemlíteni a kampányfinanszírozás miatt megjelenő esetleges pénzügyi motivációt is.

Ezen indokok miatt álláspontom szerint egy olyan rendszer kialakítása lenne indokolt, amelyben az országos listát állító jelölő szervezetek csak észrevételezési és tanácskozási joggal rendelkező megfigyelőt delegálhatnának a választás idejére, míg az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok paritásos alapon egy-egy megbízott tagot. Egy ilyen irányú módosítás esetén érdemes lenne az országos listát állító jelölő szervezetek által delegált megfigyelőt szavazati joggal felruházni a jelölő szervezetet érintő döntéseknél, hasonlóan a Ve. mostani megoldásához a nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagnál.³⁷

2.2.2. Értelmezési kérdés

Az EP választás kitűzésével egy érdekes helyzet állt elő az NVB megbízott tagjai tekintetében. Az országgyűlési választáson az MSZP-Együtt-PM-DK-MLP közösen delegált egy tagot az NVB-be, azonban miután az EP-választásra a DK listáját az NVB nyilvántartásba vette, a DK bejelentette, hogy az EP-lista állítása jogán külön tagot kíván megbízni az NVB-be. Ezt azonban a testület visszautasította, álláspontja szerint az esélyegyenlőség érvényesítése érdekében egy jelölő szervezetnek csak egy megbízott tagja lehet a Nemzeti Választási Bizottságban, akkor is, ha egyébként több jogcímen is jogosult lenne tag delegálására.³⁸ Az NVB döntését a Kúria is helybenhagyta.³⁹

Álláspontom szerint a logikus érvelés⁴⁰ ellenére, célszerű lenne a Ve. esetleges jövőbeni módosítása során a jogalkotónak egyértelműsíteni a helyzetet, amennyiben az előző pontban foglaltak ellenére marad a mostani szabályozás.

3. Ajánlás

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egyik legtöbb kritikát kapott intézménye az ajánlószelvényen történő ajánlásgyűjtés volt. Ennek lényege, hogy minden választópolgár kap egy szelvényt, amit az egyéni választókerületében induló jelöltek közül adhat egy valakinek. A köznyelvben "kopogtatócédulaként" ismert módszer érvényességéhez szükséges volt a lapon

³⁷ Ve. 41. § (3)

³⁸ <http://www.valasztas.hu/hu/ovb/hatarozatok/2014/2014-5182.html> (letöltve: 2014. május 30.)

³⁹ <http://www.valasztas.hu/hu/ovb/content/lb-kuria/2014/kvk530.pdf> (letöltve: 2014. május 30.)

⁴⁰ Az NVB határozata úgy értelmezte Ve. 29. § (2) bekezdését nyelvtani és rendszertani szempontból, hogy a jelölő szervezetek a választási bizottságokba kizárólag egy tagot bízhatnak meg.

meghatározott adatokat feltüntetni, illetve aláírni azt. Egy jelöltnek az induláshoz 750 érvényes cédulát kellett összegyűjtenie a törvényben meghatározott időn belül. A kopogtatócédulák postai úton jutottak el a választópolgárokhoz, amelyről akkor még az Országos Választási Iroda (OVI) gondoskodott. Ez a módszer azonban többretű visszaélésekhez vezetett, a kampányidőszak híradásai a kopogtatócédulák miatt felfeszített postaládáktól voltak hangosak.⁴¹ A kopogtatócédulákért minden egyes országgyűlési választásokon verseny alakult ki a jelöltek aktivistái között. A cél nemcsak az volt, hogy összegyűjtésre kerüljön az induláshoz szükséges számú szelvény, hanem hogy begyűjtésre kerüljön az összes, hiszen ily módon a csökkenteni lehet a konkurens jelölt esélyeit.

Az ajánlásgyűjtés és annak kritériumai szerepelnek a Velencei Bizottság választásokra vonatkozó ajánlásai között.⁴² Az aktív választójog gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a passzív választójog gyakorlása, a jelöltté válás lehetősége biztosított legyen. Az ajánlás eljárásjogi szabályozásánál azonban nemcsak a módszer (szelvény vs. aláírásgyűjtő ív) lényeges, hanem az induláshoz összegyűjtendő ajánlások száma (anyagi jogi kérdés), az erre nyitva álló (jogvesztő) határidő, valamint az is hogy egy választópolgár egy vagy több jelöltet is ajánlhat-e. Tekintettel arra, hogy a vegyes választási rendszerekben a jelölő szervezet által történő listaállítás kapcsolódik a sikeres jelöltállításhoz, a listaállítás pedig a kampányfinanszírozáshoz, ezért az is lényeges, hogy hány jelölt indulása és milyen területi bontásban szükséges az országos lista indításához. Mindezek mellett az sem mellékes, hogy az ajánlások gyűjtése során szankcionálni kívánja-e a jogalkotó az ajánlások leadásának elmulasztását, valamint az érvényességet ellenőrző szervet kötelezi-e az összes ajánlás megvizsgálására (vagy az induláshoz szükségesnél leállítható az ellenőrzés).⁴³

Az új anyagi és eljárásjogi választójogi szabályok egy teljesen új rendszer bevezetése mellett tették le a voksukat. Ennek értelmében a korábbinál kevesebb ajánlásra van szüksége a jelölteknek (750 helyett 500), az egyéni kispostázott szelvény helyett a jelölt felvett, sorszámozott íveken gyűjti a választópolgárok aláírását, mindezt kevesebb idő áll a rendelkezésére (korábban 35 nap, most 14) és a felvett ív késedelmes leadása/elvesztése komoly bírságot von maga után (ívenként több mint 50ezer Forint). Továbbá az új rendszerben minden jelöltnek (és ez által jelölő szervezetének) érdeke minél gyorsabban összegyűjteni a szükséges ajánlást, mert minél hamarabb összegyűjtik, annál hamarabb lehet a lista nyilvántartásba vételét

⁴¹ http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2014/03/Az-aj%C3%A1nl%C3%B3k-ADvek-egyedik-%C3%A9s-beazonos%C3%ADthat%C3%B3ak_AK.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

⁴² [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (letöltve: 2014. május 30.)

⁴³ A Ve. 127. § (2) alapján az ajánlások tételes ellenőrzését nem kell tovább folytatnia választási szervezeteknek, ha bizonyossá válik, hogy az érvényes ajánlások száma eléri a jelöltséghez szükséges számot.

kérni (nemcsak a jelölt, de a listaállítása is könnyebbé⁴⁴ vált), ami egyfelől presztízs értékű, másfelől így korábban juthat a jelölő szervezet a vonatkozó törvény⁴⁵ alapján az állami támogatáshoz.⁴⁶

Régi Ve.	Új Ve.
kopogtatócédula	ajánló ív
a szavazást megelőző 58. naptól 23. napig gyűjthető	a szavazást megelőző 48. naptól a 34. napig gyűjthető
jelölt állításhoz 750 darab szükséges	jelölt állításhoz 500 darab szükséges
egy választópolgár egy ajánlás	egy választópolgár több ajánlás
nincs szankció	szankció: ív leadásának elmulasztása esetén objektív pénzbírság

Az új ajánlási rendszerrel kapcsolatosan felmerült a csalás gyanúja, még pedig oly módon, hogy a kisebb, új pártok kihasználva a többes ajánlás intézményét, feltehetően kicserélték egymás között a választópolgárok által megadott, ajánláshoz szükséges adatokat. Az EBESZ előzetes megállapítása szerint ugyanis több OEVB megerősítette, hogy egyes pártok feltűnően hasonló választói adatokat tartalmazó aláíróíveket adtak le, amely valószínűsíti, hogy egyes jelöltek ilyen módon regisztráltak (a rendőrségen számos ilyen esetben indult nyomozás).⁴⁷

Problémaként merült fel, hogy az ajánlásokat az aláíróíveken szereplők személyazonosító száma, és nem pedig az aláírások alapján hitelesítették. A Társaság a Szabadságjogokért a sajtó értesülések alapján valószínűsítette, hogy a pártok tömegesen visszaéltek az új jelöltállítási eljárással és ezért arra buzdította a választópolgárokat, hogy emiatt adatigényléssel forduljanak a választási szervekhez. Álláspontjuk szerint ugyanis a 2011. évi CXII. törvény 15. § (1) bekezdése alapján írásbeli tájékoztatás kérhető arról, hogy a személyes adataink mely jelöltként indulni szándékozó választópolgár ajánlóívein szerepelnek, vagyis mely jelöltként indulni szándékozó választópolgárra adott ajánlásaimat kezelik.⁴⁸ Más kérdés, hogy a szabályozásnál szem előtt kell tartani a választási szervek leterheltségét is (több ezer vizsgálat pár nap alatt).⁴⁹

⁴⁴ Országos listát az a párt állíthatott, amely legalább kilenc megyében és a fővárosban legalább 27 egyéni választókerületben állított jelöltet, összesen 13.500 ajánlás.

⁴⁵ [2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről](#)

⁴⁶ Érdekes, hogy a megfelelő számú ajánlások összegyűjtése után a nagyobb pártok úgynevezett támogatói íveken továbbgyűjtötték az aláírásokat a választópolgároktól.

⁴⁷ <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/117206?download=true> (letöltve: 2014. május 30.)

⁴⁸ <http://tasz.hu/alairas> (letöltve: 2014. május 30.)

⁴⁹ http://naih.hu/files/703_2014_allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2000. évi L. törvény sokat kritizált, de végül elfogadott módosításával, nemcsak a fővárosi közgyűlés összetétele változott, hanem a Ve. is módosításra került. Ennek részeként a Ve. 2. §-a egy (4) bekezdéssel egészül ki, amelynek értelmében a „választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte. Az ilyen adatokról a jelölt, illetve lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhető tájékoztatás.”

Ez a rendelkezés bár egyértelmű útmutatást nyújt, mégsem ad megnyugtató választ a felmerült problémára.

Az NVB parlamenti beszámolójában arra az álláspontra jutott, hogy a jogalkotónak felül kell vizsgálnia az ajánlásra vonatkozó szabályokat.⁵⁰ Álláspontom szerint az ajánlás felülvizsgálatánál elsődleges, hogy ne csak a módszert (szelvény/ív) vegyük alapul, ragadjuk ki, hanem a motivációt is és a kérdést összefüggéseiben vizsgáljuk. A probléma feltehetően nem merült volna fel, ha az új kispártok a kampányfinanszírozásban nem látnának üzletet, ahogy az a sajtóban folyamatosan hallható volt. Ezt a célt többféleképpen is el lehetne érni:

- Először is például azzal, hogyha az országos listát állító jelölő szervezeteknek is lenne visszafizetési kötelezettségük, amennyiben a listájuk egy %-ban meghatározott eredményt nem érne el. Ez esetbentöbb párt is végiggondolná indulását.⁵¹
- Másodszor is a megoldás része lehetne az anyagi jogi szabályok (jelölt és listaállítás) szigorítása, példának okáért, ha a többes ajánlás lehetősége miatt nem 500, hanem 1000 ajánlást kellene összegyűjteni az adott választókerületben.
- Harmadszor megfontolandónak tartom a többes ajánlás kivezetését, hiszen ennek az eltörlésével és a jelölt állítás kritériumainak nehezítésével szinte az egész kérdés rendeződne. Vagy a választási szerv által történő profi és gyors ellenőrzési rendszer megvalósítása elkerülhetetlen.

Emellett a határidőn túl benyújtott vagy elveszett ajánlóívek esetén súlyos pénzbüntetést szabtak ki, ahogy azt az alábbi táblázat is szemlélteti. Az ajánlóívek szankcionálásának álláspontom szerint van értelme, hiszen ez teremt egy komolyan vett elszámolási kötelezettséget, valamint elméletben (jogkövető magatartást feltételezve) még erősíti is a választópolgár adatainak védelmét.

⁵⁰ <http://www.parlament.hu/irom40/00001/00001.pdf> (letöltve: 2014. május 30.)

⁵¹ A 2013. évi LXXVII. törvény 8. § (4) bekezdése alapján, ha a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át, a támogatást köteles a kincstárnak visszafizetni.

	Kiszabott bírság összege	Befizetett bírság összege
Országgyűlési választás 2014 ⁵²	1.917.081.250 Ft	8.018.500 Ft
EP tagjainak választása 2014 ⁵³	91.502.500 Ft	2.182.250 Ft

A szabályozást megváltoztatni véleményem szerint felesleges, hiszen a jelöltek a tapasztalatok fényében bizonyára egyre inkább átgondolják majd, hogy összesen hány ajánlóívet igényelnek, kire bízzák azokat és jobban ügyelnek a jogvesztő határidő fogalmára. A szabály irányadó volt az EP választásokon is és látható, hogy nagymértékben csökkent a kiszabott bírság összege.⁵⁴

A Ve. legújabb módosításával egy olyan előremutató szabályozás valósul meg, ahol az üres ívek elkésett visszaadását nem szankcionálja a jogalkotó, ha arra a jogvesztő határidőt követő napon kerül sor, valamint csökken a bírság összege 10.000 Forintra. Ezen új szabályok mellett álláspontom szerintem célszerű lenne egy olyan megengedő rendelkezés bevezetése is, hogy választókerületenként egy bizonyos számú (5-10) ajánlóív „elveszhető”. Ez azt jelentené, hogy (például) 5 ajánlóívnyi eltérés engedélyezett. Az EP tagjainak választásán, ahol 20.000 ajánlást kell országosan összegyűjteni, egy jelölő szervezetnek legalább 2.500 ívet kell igényelnie, éppen ezért ezen a választáson nagyobb eltérés is megengedhető lenne (50-100 ív).

4. Bélyegzőlenyomat elhelyezése

A Ve. általános része (X. fejezet) határozza meg a szavazás alapvető menetét a szavazóhelyiségben. Ennek egyik új rendelkezése, hogy a szavazólapon meghatározott helyen (a bal felső sarokban) kell elhelyezni a bélyegzőlenyomatot. A törvény indokolása röviden úgy fogalmaz, hogy ez a rendelkezés a szavazás titkosságának egyik új garanciája. A szabályozás előzménye, hogy előfordult, hogy a szavazatszámoló bizottság bélyegzőt kezelő tagja egyes választópolgároknak szándékosan egy bizonyos helyen és szögben helyezte el a bélyegzőlenyomatot, majd a szavazatszámolásakor - beazonosítva a szavazólapot - ellenőrizte, hogy a választópolgár kire adta le a szavazatát. Ez nyilvánvalóan sértette a szavazás titkosságának elvét.

⁵² http://www.valasztas.hu/hu/download/684/Birsagok_osszesito_honlapra_0530.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

⁵³ http://www.valasztas.hu/hu/download/694/EP_birsag_osszesites_honlapra_20140530.pdf (letöltve: 2014. május 30.)

⁵⁴ Ehhez nyilvánvalóan hozzájárul az is, hogy kevesebben indultak az EP választáson.

Az új szabályozás ugyan kiküszöböli ezt a lehetőséget, a Ve. 5. és 6. melléklete is rögzíti, hogy a szavazólap tartalmazza a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló terület megjelölését a szavazólap bal felső sarkában, ugyanakkor ez a rendelkezés még gyakorlati alkalmazása előtt felvetett egy súlyos kérdést: érvénytelen-e a szavazat, ha nem a kijelölt helyre kerül a pecsét?

A Ve. érvénytelenségi oknak tekinti ugyanis, hogyha a szavazólap nincs ellátva a hivatalos bélyegzőlenyomattal.⁵⁵ A „hivatalos bélyegzőlenyomat” kifejezés értelmezésén múlik tehát az érvénytelenség kérdésének eldöntése. Az NVI elnöke az országgyűlési választások előtt pár nappal megerősítette, hogy több egyéni választókerület is jelezte felé ezt az értelmezési problémát. Ezt követően az NVI olyan utasítást adott, hogy a szavazólapot bár a törvény által megjelölt helyen kell lepecsételni, azonban nem érvénytelen, amennyiben máshol pecsételik azt le. Az utasítás melletti érvként hangzott el, hogy ez veszi figyelembe a választói akarat kifejeződésének elsőbbségét.

SZAVAZÓLAP
Országgyűlési képviselők választása
2014. április 6.

ORSZÁGOS PÁRTLISTA
Érvényesen szavazni csak egy listára lehet!

MINTA

1. MCP MAGYARORSZÁGI CSIGANYPÁRT HORVÁTH ALADÁR HORVÁTH JÓZSEF DANCS MIHÁLY TÖRÖK TIBOR BOTOS IRÓDIA	2. A HAZA NEM ELADÓ MOZGALOM PÁRT KÁSLER ÁRPÁD CZUCZ ERNŐ GYÖRGY ZOLTÁN MÁRZ DROVÁNY JÁNOS PACH TAMÁS	3. SMS SERES MÉRIA SZÖVETSÉGESEI SERES MÉRIA HEGEMANN HENRIK TÓTH ISTVÁN HEN SÁNDOR JÓZSEF TÓTHNÉ KUN ANDREA ÉVA	4. FÜGGETLEN KISGAZDA-PÖLINKÁS ÉS POLGÁRI PÁRT HEGEDŰS PÉTER TÓTH ISTVÁN CSABA DR. DÖRÖK LAJOS RIBIC TIBOR GRESCHVITS ISTVÁN	5. ÚJ DIMENZIÓ PÁRT KOVÁCS SZABOLCS ORBÁN GERGŐ NAGY RICHÁRD FARKAS FERENC GÁSPÁR SZABOLCS	6. FIDESZ – KÖNP ORBÁN VIKTOR SEMJÉN ZSOLT KÖVÉR LÁSZLÓ MARTALIK VARGA MIHÁLY	7. SPORTOS ÉS EGÉSZSÉGES MAGYARORSZÁGÉRT PÁRT PÁSZTORI PATRICIA RADÁNYI NORBERT BELOVAL KRISZTÓF ENDRE GÖDÖR FERENC KREKÁCS DÁNIEL ZSOLT	8. LEHET MÁSA POLITIKA SCHIFFER ANDRÁS DR. SZEL BERNADETT HOFFNYI ISTVÁN SALLAI NORBERT BENEDEK DR. SCHNICK ERZSEBET	9. JÓLÉT ÉS SZABADSÁG DEMOKRATA KÖZÖSSÉG MAGYI ZSOLT HORVÁTH ISTVÁN ATTILA JAKABOS FERENC GYÖRE LAJOS SZILASSYÉ DR. ALBERT CSILLA MAGDOLNA
10. ÚJ MAGYARORSZÁG PÁRT TÁNCOSCS PÉTER BÁCKER BÉLA SZABÓ BEÁTNA KÖZMÉR JÁNOS FOLDHÁRSZKI ISTVÁN	11. MUNKÁSPÁRT DR. THORBERG GYULA KARACS LAJOSNÉ BENCsik MIHÁLY DR. FRANKFÖRTER ZSUZSANNA KOVÁCS ISTVÁN	12. SZOCIÁLDEMOKRATÁK SZOCIÁLDEMOKRATÁK MAGYAR POLGÁRI PÁRTJA SCHNICK ANDRÁS ÁDOS DR. SÓMA GYÖRGY ZSOLT DÁVIDNÉ NÉMETH IMOLA ERIKA SCHILLER LÁSZLÓ KISLETA KÁROLY	13. KTI KÖZÖSSÉG A TÁRSADALMI IGAZSÁGOSÁGÉRT PÁRT DR. SZILKATALIN SZABÓ JÁNOS IVÁDY GÁBOR HORVÁTH FERENC FALUS ZSOLT FERENC	14. EGYÜTT 2014 EGYÜTT 2014 PÁRT TIBOR GYÖRGY BALOGS ISTVÁNÉ SZABOLCS MIHÁLYS HORVÁTH ZOLTÁN TAMÁS HONVADI LÁSZLÓ	15. ZÖLDEK PÁRTJA ÁCS LÁSZLÓ DR. BRZDZOVITS LÁSZLÓ JÁNOS FARKAS BERTALAN KOVÁCS FERENC GÁBOR MAYER PÉTER	16. ÖSSZEFOGÁS PÁRT SZÉPESY ZSOLT LÁSZLÓ BÁRCSI KATALIN PÓKAI LÁSZLÓ VÁRTAI PÁL GYULA SZOBOSZLAI BARNÁ	17. MSZP – EGYÜTT – DK – PM – MLP MAGYAR SZOCIÁLISTA PÁRT EGYÜTT – A HORSZKAVATON PÁRTIA DEMOKRATIKUS KOALÍCIÓ PÁRBSZEDŐ MAGYARORSZÁGÉRT PÁRT MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT MESTERHÁZY ATTILA BÁRINAI GORDON GYÖRCSÁNYI FERENC DR. FOODOR GÁBOR SZABÓ TIMEA	18. JOBBIK JOBBIK MAGYARORSZÁGÉRT MOZGALOM VONA GÁBOR BALCZÓ ZOLTÁN VOLNER JÁNOS DÓRÓ SÓKA SNIEDER TAMÁS

Érvényesen szavazni a lista neve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal lehet, például: vagy

Listás szavazólap minta a 2014. országgyűlési választásokon

⁵⁵ 193. § (1)

Ugyanakkor a fenti értelmezés a pecsételési kötelezettség indokolásában megfogalmazott jogalkotói szándékot kérdőjelezi meg azáltal, hogy a kötelezettség nem megfelelő teljesítéséhez nem rendeli az érvénytelenség következményét.⁵⁶ Hiszen az indokolás garanciaként tekint az új rendelkezésre, amelyik egy alkotmányos alapelvet szolgál védeni. Arról nem is beszélve, hogy ez azt is jelenti, hogy az a szavazólap sem érvénytelen amelyiken a szavazatszámoló bizottság tagja a pecsétet a szavazat elhelyezésére szolgáló körök egyikében helyezi el.

Álláspontom szerint a „hivatalos bélyegzőlenyomat” mint érvénytelenségi ok nemcsak azt jelenti, hogy a szavazólapot le kell pecsételni a megfelelő bélyegzővel (és mással nem lehet, ahogy erre a gyakorlatban sajnos korábban sor került), hanem azt is, hogy a bélyegzőlenyomatra a Ve. által meghatározott helyen kell szerepelnie.

A gyakorlatban az egyik szavazó „konstruktívan” oldotta meg a problémát. A sajtóban is találkozhattunk azzal az érdekes rendkívüli eseménnyel, amelyet 2014. április 6-án a Pest egyéni választókerület ceglédi 23-as szavazóköre jelentett: „Az egyik választópolgár széttepte az egyéni és országos listás szavazólapot, mert a bélyegző lenyomata elcsúszott a kijelölt karikából.”⁵⁷ Az indulatos szavazó a visszaadott és széttepett szavazólap helyett újakat kapott.

A szóban forgó eltérő értelmezések miatt érdemes lenne a jogalkotónak tisztáznia a Ve. módosításával, hogy érvénytelen-e a körön kívül elhelyezett bélyegzőlenyomat vagy sem.

5. Az Európai Parlament tagjainak megválasztása és a Ve.

A Ve. a reformot követően is önálló eljárási törvény maradt, mely általános és különös részre tagozódik. Az általános rész a közjogi választásokra vonatkozó közös szabályokról, míg a különös rész az egyes választások a közöstől eltérő/kiegészítő szabályairól rendelkezik.

Az Európai Parlament (továbbiakban EP) tagjainak megválasztására irányadó szabályok a XVI. fejezetben kaptak helyet. A Ve. 331. § (1) bekezdése felsorolja az alkalmazandó fejezeteket, rendelkezéseket, így az általános rész mellett alapvetően az országgyűlési választásokra vonatkozó külön szabályokat sorolja ide (választási szervek, szavazóköri névjegyzék stb.). A felsorolásban ugyanakkor – feltehetően tévesen – helyet kapott a Ve. 256. § (2) bekezdése, mely így hangzik: „A levélben szavazás szavazólapja a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló területen a „levélben szavazás szavazólapja” körfeliratot tartalmazza,”.

⁵⁶ Más kérdés, hogy az NVI által kiadott utasítás ellenére a szavazatszámoló bizottságok az egyes esetekben dönthettek ezzel ellentétesen, ám erre nem került sor.

⁵⁷ http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/860/860_0_index.html (letöltve: 2014. május 27.)

Ezt a bekezdést feleslegesen idézi fel a Ve. ehelyütt. Az EP tagjainak választásán nem lehet levélben szavazni, hiszen az irányadó anyagi jogszabály⁵⁸ kiköti, hogy csak az lehet választó, aki Magyarországon lakóhellyel rendelkezik. Emellett a Ve. 331. § (1) bekezdése az országgyűlési választásokon lehetséges levélben szavazásra vonatkozó további szabályokat sem rendel alkalmazni. Éppen ezért a levélben szavazás szavazólapjára vonatkozó előírások értelmetlenek.

A Ve. esetleges jövőbeli módosítása során célszerű lenne ezt az apró hibát orvosolni és a felsorolásból kivenni ezt a hivatkozást.

6. Összegzés

Tanulmányomban körül jártam az új Ve. kapcsán felmerült kérdések egy körét, érintve azokat a különösen lényeges gyakorlati problémákat, amelyek kifejezett érdeklődésre tarthatnak igényt. Az új Ve. a korábbi eljárási törvényhez képest átgondoltabb, tagoltabb és az elmúlt négy év jelentős közjogi változásaihoz igazított törvény, a tapasztalatok tükrében azonban korrekcióra szorul.

⁵⁸ 2003. évi CXIII. törvény 2/A. § (1)