



MTA Law Working Papers
2014/16

**Alapjogok az új választójogi
szabályozásban**

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Alapjogok az új választójogi szabályozásban

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykerében?

A választásokra vonatkozó szabályozás átfogó módosítása, az új sarkalatos törvények¹ és az azokhoz szorosan kapcsolódó más jogszabályok elfogadása mellett számos olyan módosításra került sor akár az alkotmányos, akár a rendeleti normák szintjén, amelyek alapvetően meghatározzák a választópolgárok számára rendelkezésre álló mozgásteret alapjogaik gyakorlása során. Az elemzésben a választópolgárok jogait a választásokkal összefüggésben tágabb kontextusban vizsgálom: a szélesebb értelemben vett politikai részvételi jogok mellett kitérek a véleménynyilvánítás szabadságára, az információs önrendelkezési jogra és az információszabadságra.

A választójog egyenlősége az Alaptörvényben

Az Alaptörvény választójogra vonatkozó szabályai kétségkívül jelentős előrelépést mutatnak a korábbi szabályozáshoz képest abban a vonatkozásban, hogy immár nem zár ki minden olyan nagykorú magyar állampolgárt alkotmányos szintű norma a választójog gyakorlásának lehetőségéből, aki cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt áll, vagy akit egyébként jogerősen szabadságvesztés-büntetésre ítélték – a választójogból való kizáráshoz minden esetben egyéni mérlegelés és a kizáráshoz szükséges.² A Hirst³, valamint a Kiss Alajos⁴ ügyekben kifejtett érveléssel az Emberi Jogok Európai Bírósága is fontos – így a magyar alkotmányozási folyamatra is hatást gyakorló – lépéseket tett abba az irányba, hogy a választójogból történő kizárásról szóló döntés európai mércéje az egyéniesített vizsgálat legyen.

A választójogosultak körének bővítése azonban nem tekinthető befejezett, lezárt kérdésnek, az alkotmányos normák szintjén sem. Meggyőző érvek szólnak amellett, hogy a mentális zavar önmagában nem szolgáltat legitim alapot a választójogból – így a politikai közösségből – történő

* Egyetemi tanársegéd (ELTE ÁJK), a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa. Ebben a cikkben az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös elemzéseire is támaszkodtam. Hasonlóképpen hasznosultak a cikkben az MTA TK JTI által megrendezett, 2014. márcis 13-i kerekasztal-beszélgetés tapasztalatai. A kézirat lezárva 2014. március 20-án.

¹ Az országgyűlési választások tekintetében az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

² Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint *Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.*

³ Case of Hirst v. The United Kingdom (Application no. 74025/01) Judgment of 6 October 2005 (Grand Chamber)

⁴ Case of Kiss Alajos v. Hungary (Application no. 38832/06) Judgment of 20 May 2010

kizárásról szóló döntésre,⁵ ebbe az irányba mutat az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának egy magyar panasz alapján megfogalmazott jelentése is.⁶ Érdemes arra is emlékeztetni, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt meghozott bírói döntés a választójogból történő kizárásról – azaz a közügyektől való eltiltás – a gyakorlatban nem az elkövetett cselekmény jellegéhez igazodó egyéniesített vizsgálatot jelent, hanem a jogerős szabadságvesztés-büntetés mellett szinte kivétel nélkül minden esetben esetben kiszabott mellékbüntetést.⁷ A kivétel tehát főszabályként érvényesül a bírói gyakorlatban, ezzel hatásában tulajdonképpen fenntartva a korábbi szabályozás szerinti általános kizárást a választójogból.

Az Alaptörvény egy rendkívül furcsa megfogalmazással teszi lehetővé a különbségtételt a választójog törvényi szintű szabályozásában. Ennek megfelelően „a választójogot, vagy annak teljességét” magyarországi lakóhelyhez lehet kötni.⁸ A közös európai alkotmányos hagyomány egyaránt elfogadja (az állampolgárság feltétele mellett) a választójog lakóhelyhez kötését és annak mellőzését is,⁹ azonban a választott megoldás, amely a lakóhely alapján alanyi körönként tesz különbséget a választójogosultság tartalmában, ebben a kontextusban is teljességgel szokatlan. Formális értelemben a törvényi szabályozás alkotmányosságának megteremtése miatt volt szükség az eltérés lehetőségének alaptörvényi szintű rögzítésére, tartalmilag azonban ez a szabály a választójog alkotmányi szintű korlátozásának tekinthető.

A választójog egyenlősége az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény (Vjt.) megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvény biztosította mozgástérrel. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltre és országos listára is szavazhatnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára csak a listás voksolás lehetőségét biztosítja a törvény.¹⁰ Bár kétségteljesen megfontolandók azok az érvek, amelyek arra mutatnak rá, hogy az alkalmazott megoldás a szavazatok súlya tekintetében nem feltétlenül jelent elmozdulást az egyenlő választójog követelményétől,¹¹ a szavazatok számának egyenlőtlensége az alaptörvényi szabály ellenére alkotmányosan nem igazolható.¹² Érdemes arra emlékeztetni, hogy léteznek megoldások, amelyek

⁵ Összefoglalóan lásd: VERDES Tamás: A jogfosztást nem kozmetikázni, hanem megszüntetni kell <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940250>

⁶ United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication no. 4/2011. (CRPD/C/10/D/4/2011). A jelentés egyértelműen rögzíti azt is, hogy az Alaptörvény szabályai ebben a vonatkozásban ellentétesek a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény rendelkezéseivel. Lásd: CRPD/C/10/D/4/2011 14.

⁷ 2012-ben a végrehajtandó szabadságvesztés-büntetésre ítélt személyek 94,39%-át eltiltotta a közügyek gyakorlásától a bíróság. A tendencia egyébként állandónak tekinthető, amelynek szigorúsága folyamatosan növekszik. 2007-ben ez az arány 89,86%, 2008-ban 90,96%, 2009-ben 91,01%, 2010-ben 92,56%, 2011-ben pedig 93,25% volt. Lásd: Büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai 2012. év (Legfőbb Ügyészség) 76. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok8246.pdf>

⁸ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés

⁹ Lásd: Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report. *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* Venice, 18-19 October 2002. 5, 14-15.

¹⁰ Lásd: Vjt. 12. § (1) és (3) bekezdések

¹¹ Lásd: BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben In: *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 99-112. 108.

¹² Jakab András a választójog egyenlőségének alapelve és a nemzetközi követelmények alapján amellet érvel, hogy „a külföldön élő magyarok választójoga esetében vagy teljes egyenlőséget kell biztosítani, vagy nem szabad azt megadni”. Lásd: JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei *HVG Orac*, Budapest, 2011. 225.

alkalmazásával kialakítható a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok magyarországi lakóhellyel rendelkező társaikhoz hasonló keretek szerinti szavazásának rendszere.¹³

A törvényi szintű szabályozás egy másik vonatkozásban is egyenlőtlenséget hordoz. A nemzetiségi választópolgárok lehetősége, hogy kedvezményes mandátumszerzéssel nemzetiségi képviselőket küldjenek az Országgyűlésbe, látszólag a jogkiterjesztés irányába tett lépés, amely a választási rendszer egy régi adósságát¹⁴ hivatott rendezni, valójában azonban ellentmondásos helyzetet teremt a politikai részvételi jogok gyakorlásában. A Vjt. szabályai szerint a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.¹⁵ Világos alkotmányos követelmény, hogy a népképviselői szervek választásában a politikai közösség valamennyi tagja egyenlő súllyal, egyenlő feltételek mellett vehessen részt. Az is vitathatatlan, hogy a magyarországi nemzetiségek a politikai közösség részesei: ezt az Alaptörvény 1989-es Alkotmányból átvett normatív rendelkezése („államalkotó tényezők”)¹⁶ mellett a Nemzeti Hitvallás szó szerint is rögzíti. Az Alaptörvénynek a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételének törvényi szabályozására vonatkozó felhatalmazásából¹⁷ ugyanakkor nem következik, hogy a nemzetiségi képviseletnek a politikai képviselet rovására kellene megvalósulnia – a törvényi szabályozás azonban egyértelműen ilyen helyzetet eredményez. Azok a választópolgárok, akik valamely nemzetiséghez tartozónak vallják magukat, azzal, hogy nemzetiségi választópolgárként regisztrálják magukat, egyúttal azt a döntést is meghozzák, hogy politikai helyett csak nemzetiségi preferenciájukat nyilvánítják majd ki a listás szavazatuk útján. A kedvezményes nemzetiségi képviselet biztosítása mellett tehát egyidejűleg a politikai képviselet korlátozására is sor kerül – az utóbbi különbségtétel pedig nem elfogadható a politikai közösség egyenlő tagjai között. A hatályos alkotmányos szabályok mellett megfelelő megoldás lehet, ha a kétszavazatos (egyéni választókerületi és pártlistás) választás rendszerének érintetlenül hagyása mellett küldhetnének szószólókat az Országgyűlésbe a nemzetiségek.

A választójog egyenlősége a választási eljárási törvényben

Az új választási eljárási törvény (Ve.) a szavazás módja tekintetében is fontos újítást vezet be: lehetővé teszi a levélben történő szavazást.¹⁸ Az új szavazási mód azonban csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára áll rendelkezésre.¹⁹ A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a külképviseleteken szavazhatnak. A szavazáshoz való hozzáférés tekintetében a két alanyi kör között azonban nincs releváns különbség – az a körülmény, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltekre is szavaznak, nem igazolhatja eltérő szavazási módok alkalmazását. Lényeges rámutatni a különbség természetére:

¹³ Ilyen lehet önálló, regionális választókerületek létrehozása.

¹⁴ A kisebbségi képviselet kialakításának nehézségével összefüggésben lásd: DEZSŐ Márta: Tendenciák a XX. század végi európai választási rendszerekben In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok (Választási füzetek 59.)* Országos Választási Iroda, Budapest, 1999. 21-35. 33-35.

¹⁵ Lásd: Vjt. 12. § (2) bekezdés

¹⁶ Lásd: Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés

¹⁷ Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés

¹⁸ Ve. 274. §

¹⁹ Ve. 266. § (2)

míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező, külföldön tartózkodó választópolgárok a külképviseleti szavazás kizárólagos lehetőségével²⁰ élve esetenként hosszú utazást, költséget vagy sorbanállást vállalnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező polgártársaik a szavazási levécsomag előzetes igénylésével és továbbításával lényegesen kevesebb fáradtsággal vehetnek részt a választáson. Elkerülhetetlen tehát a szabályozás korrekciója, és a levélben történő szavazás lehetővé tétele magyarországi lakóhellyel rendelkező és a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára is.

Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság a szabályozással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt²¹ visszautasította. Érvelésének nehezen elfogadható eleme szerint „*nem állapítható meg a központi névjegyzékbe vételére irányuló kérelemnek kizárólag a 'magyarországi lakcímmel nem rendelkező' választópolgárok általi előterjesztésének lehetősége miatt az indítványozó érintettsége, jogsérelme ennek alapján nem is következhetett be*”²² – a testület tehát az érintettséget épp azon eljárási cselekmény esetében várta el, amelyből történő kizárásának alkotmányellenességét az indítványozó állította. E megközelítési mód – amennyiben az Alkotmánybíróság a későbbiekben követné azt – azért is veszélyes, mert hasonló, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát érintő esetekben egyáltalán nem teszi érvényesíthetővé az alkotmányjogi panaszt, végső soron pedig éppen azokat a polgárokat zárja ki a jogérvényesítés lehetőségéből, akiket a feltételezett diszkrimináció érint.

A véleménynyilvánítás szabadsága

Az országgyűlési választás törvényi szabályainak átalakítása mellett jelentős változáson mentek keresztül a kampányra vonatkozó szabályok is. A kampányszabályozást természetesen nemcsak a pártok jogai, esélyegyenlősége szempontjából érdemes vizsgálni: a kampány jelentős mértékben meghatározza, hogy milyen információk alapján tájékozódhatnak a közügyekről a választópolgárok, hogyan vehetnek részt az azokat övező és politikai preferenciájukat meghatározó vitákban – végső soron tehát a szabályozás tétje a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának érvényesülése.²³

A leginkább szembetűnő változás a kampányra vonatkozó szabályozásban a politikai reklámok médiaszolgáltatás útján történő közvetítésére vonatkozik. Érdemes felidézni, hogy a Ve. első változata tartalmazta először azt a korlátozó előírást, amely szerint kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatók közvetíthetik a politikai reklámokat. A köztársasági elnök alkotmányossági vétőjét²⁴ követően az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában világosan állást foglalt amellett, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók kizárásával „*a politikai reklámozás lehetősége*

²⁰ Ve. 259. § (1)

²¹ A Ve. 233. §-a alapján, választási ügyben, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen benyújtható alkotmányjogi panasz.

²² Lásd: 3048/2014. (III. 13.) AB végzés [12]

²³ Halmai Gábor megállapítása szerint „*a kommunikációs jogok (...) eszközként szolgálnak az egyén számára a politikai folyamatok aktív befolyásolására*”. Lásd: HALMAI Gábor: A véleménynyilvánítás szabadsága In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* Osiris, Budapest, 2003. 423-488. 436.

²⁴ http://www.keh.hu/pic/upload/20121206_ab_inditvany_vej.pdf

éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg”,²⁵ továbbá a pártok szólásszabadságának „különös súlyt ad” az a körülmény is, hogy az Alaptörvény rendelkezései szerint alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.²⁶ Egyértelműen rögzíti a korlátozó szabályokat egyébként megsemmisítő határozat indokolása, hogy „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti” tekintve, hogy a közügyek megvitatásában mindenki részt vehet, továbbá „a politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is”.²⁷

Közismert, hogy az alkotmányozó az Alaptörvény negyedik módosításával felülírta az Alkotmánybíróság megállapításait és – más rendelkezések mellett – a politikai reklámokra vonatkozó korlátozó szabályt az Alaptörvény részévé tette.²⁸ A heves nemzetközi tiltakozások²⁹ hatására az Alaptörvény ötödik módosítása³⁰ részben feloldotta a korlátozást, eltörölve a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó előírást az alaptörvényi szabályok közül, megtartva ugyanakkor az ingyenes közzététel követelményét.³¹ A korlátozás feloldása azonban csak látszólagosnak bizonyult: ahogyan az várható volt, a kereskedelmi műsorszolgáltatók közül a Ve. által elírt határidőig³² egy sem vállalta, hogy ingyenesen tegye közzé a politikai reklámokat és ezzel a reklámidő egy részének értékesítésétől essen el.³³ Az Alaptörvény ötödik módosítása tehát hatásában fenntartotta a véleménynyilvánítás szabadságának korábbi korlátozását azzal, hogy azokon a csatornákon, amelyek a legtöbb választópolgárhoz jutnak el, ténylegesen nem kerül sor politikai reklámok közzétételére. Beszédes adat, hogy 2013 első negyedében a közszolgálati műsorszolgáltatók közönségaránya mindössze 13,7% volt a teljes népesség körében.³⁴

A korábbi szabályozással megegyezően a törvényalkotó továbbra sem kívánt állást foglalni a választási kampányban közzétett politikai reklámok és politikai hirdetések, valamint a Kormány hirdetései, egyéb társadalmi célú hirdetések, és civil szervezetek kampányainak viszonya kérdésében. Ahogyan a korábbi választási kampányok időszakában is megfigyelhető volt, a Kormány hirdetései a kormányzó pártok üzeneteivel azonos tartalommal, azonban a törvény által szabályozott kereteken kívül juthatnak el a választópolgárokhoz, jelentős mértékben torzítva ezzel az pártok esélyegyenlőségét a választási kampányban. A megfelelő törvényi szabályozás hiányában egy kifogás kapcsán a Nemzeti Választási Bizottság úgy foglalt állást, hogy – a jelölő szervezetek üzeneteivel

²⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [93]

²⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁸ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 5. cikk

²⁹ Lásd a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról írt véleményét. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013*, 37-47.

³⁰ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. szeptember 26.) 2. cikk

³¹ Az Alaptörvény hatályos előírása szerint: *A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.* Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés

³² A Ve. 147/F. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közölniük kell a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánják a politikai reklám közzétételének lehetőségét.

³³ Lásd a Nemzeti Választási Iroda ezzel kapcsolatos tájékoztatását: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/F5_melleklet_kampanykorlatozas.pdf

³⁴ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/F2_melleklet_kampanykorlatozas.pdf

kapcsolatban kimutatható tartalmi egyezéstől függetlenül – a Kormány hirdetései nem tekinthetők politikai reklámnak, amennyiben „*abban egyértelműen megjelölésre került, hogy az a Kormány megbízásából készült, abban jelölő szervezet nevel, jelölt neve nem szerepel, nem hangzik el.*”³⁵ Előremutató ugyanakkor, hogy a felülvizsgálati eljárásban a Kúria megváltoztatta az NVB határozatát, és a választási szerv formális megközelítésével szemben rögzítette, hogy „*a politikai reklám fogalmából következik, hogy nem a megrendelő személye, hanem a műsorszám tartalma dönti el a minősítést*”³⁶ – ennek megfelelően eltiltotta a Kormány hirdetését közlő műsorszolgáltatót a további jogsértéstől, amely a Ve. szerint rögzített kereteken kívül sugárzott politikai reklámot.

Ezzel együtt a szabályozás hiánya távolról sem megnyugtató: az egyes hirdetések tartalmi azonossága vagy hasonlósága további jogviták alapja lehet, nincs tehát arra vonatkozó törvényi garancia, hogy a 2014-es országgyűlési választási kampányban ne torzuljon a politikai verseny. Megfelelő megoldás a választási kampány időszakában a Kormány hirdetéseihez és más társadalmi célú hirdetések közzétételének törvényi tilalma lehet.

Az új törvényi szabályozás egyik fontos újítása, hogy megszünteti a kampánycsend intézményét. Bár arról az Alkotmánybíróság több alkalommal³⁷ úgy foglalt állást, hogy meghatározott keretek között alkotmányosnak tekinthető, sőt, a választások zavartalanságának lehetséges biztosítékaként önálló alkotmányos funkciója is meghatározható, a gyakorlatban minden egyes választás alkalmával rendkívül nehezen ellenőrizhető és betartatható korlátozásnak bizonyult. Mivel a kampánycsend kétségkívül a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával járt, a választópolgárok jogérvényesítése szempontjából is üdvözlendő a módosítás.

Semmiképpen nem helyeselhető megoldás, hogy a kampányra vonatkozó normatív előírások egy részét rendeleti szintű normák tartalmazzák. Az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló korábbi kormányrendeletet³⁸ módosította olyan tartalommal, hogy annak előírásai a választási plakátokra is vonatkozzanak. A módosítás eredményeként a kormányrendeleti szintű szabályozás a Ve. megengedő szabályaival szemben – amelyek néhány, elsősorban az épületek tulajdonosainak és bérlőinek jogaira, valamint műemlékvédelmi, környezetvédelmi szempontokra tekintettel fennálló kivételtől eltekintve korlátozás nélkül lehetővé teszik a plakátok elhelyezését kampányidőszakban³⁹ – korlátozza a kampányt és ezzel a véleménynyilvánítás szabadságát. A rendeleti szabályozás következményeként tilos választási plakátok elhelyezése többek között közvilágítási-, villany- és telefonoszlopon, közút felett vagy lakott területen kívül autópálya, autópálya és főútvonal mellett 100 méteres távolságon belül.⁴⁰ Civil szervezetek szabályozással szembeni tiltakozása⁴¹ hatástalannak bizonyult, a szabályozással kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszt⁴² pedig Alkotmánybíróság nem fogadta be. A testület szűk többsége⁴³ azzal a megállapítással

³⁵ Lásd a Nemzeti Választási Bizottság 745/2014. számú határozatát (2014. március 13.)

³⁶ Lásd a Kúria Kvk. III. 37. 328/2014/6. számú végzését.

³⁷ Lásd a 39/2002. (IX. 25.) és a 6/2007. (II. 27.) AB határozatokat

³⁸ 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet

³⁹ Lásd a Ve. 144. § (4)-(5) bekezdéseit.

⁴⁰ Lásd a 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdését.

⁴¹ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/TASZ_MHB_EKINT_kampanykorlatozas_20140124.pdf

⁴² A Ve. 233. §-a alapján benyújtható alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság döntésére nem szolgálhat elfogadható magyarázatként az a körülmény, hogy a panaszról a törvényi előírásokkal összhangban három napon belül kell döntenie.

értett egyet, hogy *“az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.”*⁴⁴ Az Alkotmánybíróság tehát – nehezen magyarázható módon – érdemben nem vizsgálta sem véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó szabályok alkotmányosságát, sem pedig a kormányrendelet és a Ve. rendelkezései közötti ellentmondás problémáját. Utóbbit ugyanakkor a maga eszközeivel a Kúria orvosolta: felülvizsgálati eljárásában megállapította, hogy *“a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései irányadóak”*, továbbá a választási szervek *“az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják”*.⁴⁵ Megnyugtató megoldást ebben a vonatkozásban is a szabályozás módosítása, és a plakátok elhelyezésére vonatkozó rendeleti korlátozás feloldása jelentene.

Az információs önrendelkezési jog

A törvényi szabályozás egyik lényeges újítása az egyéni képviselőjelöltek indulásához kapcsolódik. Az ajánlószevények korábban vitatott rendszere, amelyben azokat a választópolgárok – személyes adataikkal kitöltve – közvetlenül jutatták el a képviselőjelöltekhez és a jelölő szervezetekhez⁴⁶ valóban sok visszaélésre adott okot, így vitán felül indokolt volt a jelöltállítási rendszer újragondolása. A választott megoldás azonban a jelek szerint több problémát okozott, mint amennyit megoldott. Az új törvényi előírásnak megfelelően ugyanis a választópolgárok az ajánlóíveken személyes adataik kitöltése után aláírásukkal támogathatják képviselőjelöltek indulását az egyéni választókerületekben⁴⁷ – a választópolgárok személyes adataihoz a jelöltek, jelölőszervezetek és a megbízásukból eljáró személyek tehát továbbra is hozzáférhetnek. Nehezen lehet elfogadható, és a választójog természetével összhangban álló magyarázatot találni ugyanakkor a Ve. azon előírására, amely szerint egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat,⁴⁸ azaz tetszőleges számú, különböző jelöltek nevére szóló ajánlóívet tölthet ki és írhat alá. Ez a szabály tette lehetővé, hogy – sajtóbeszámolók szerint⁴⁹ – egyes választókerületekben különböző jelöltek számára aláírásokat gyűjtő aktivisták kicsréllhették egymás közt a korábban összegyűjtött személyes adatokat, és hamis aláírásokat vezettek rá az ajánlóívekre. Természetesen kizárólag a személyes részvétel fogadható el az ajánlás folyamatában, amely azon túl, hogy az egyéni választókerületi jelöltállítás érvényességi követelményét jelenti – a nyilvántartásba vett egyéni választókerületi jelöltekre épülő országos listaállításra tekintettel – a választási rendszer integritása szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír.

Hasonló súlyú problémát jelent, hogy ilyen esetekben vélhetőleg visszaéltek a választópolgárok személyes adataival, ez pedig egyértelműen felveti a jogérvényesítés igényét. A Nemzeti Választási Bizottság megkeresésére a Nemzeti Választási Iroda azt a tájékoztatást adta, hogy – az aláírások

⁴³ A határozathoz hét alkotmánybíró fűzött különvéleményt.

⁴⁴ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés [13]

⁴⁵ Lásd a Kúria Kvk. II. 37. 307/2014/3. számú végzését.

⁴⁶ Lásd a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 47. §-ában foglalt rendelkezéseket.

⁴⁷ Lásd a Ve. 120. §-ában és a 122. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

⁴⁸ Ve. 122. § (3) bekezdés

⁴⁹ <http://444.hu/2014/03/08/csalas2/>

ellenőrzése céljából – nem állnak rendelkezésére a többes jelölésekre vonatkozó összesített adatok.⁵⁰ Civil szervezetek választópolgárokhoz címzett felhívásával⁵¹ kapcsolatban, amely az adatvédelmi törvény előírásainak megfelelően⁵² vetette fel a személyes adatok kezelésével kapcsolatos tájékoztatásra irányuló egyéni kérelmek előterjesztését, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság úgy foglalt állást, hogy „arra tekintettel, hogy a jogalkotó relatíve rövid időt biztosított az ajánlások ellenőrzésére, méltán feltételezhetjük, hogy az adott esetben nagyszámú ajánlás áttanulmányozása aránytalan terhet róna a választási szervekre, ellehetetlenítene a választási szervek munkáját, végső soron pedig veszélybe sodorná a választások megtartását.”⁵³

Bár mindkét fórum megállapításai önmagukban vitathatóak, érdemes megjegyezni, hogy a szabályozás ajánlásokra vonatkozó rendelkezései jó eséllyel akkor sem állják ki az alkotmányosság próbáját, ha azokhoz kapcsolódóan ténylegesen nem lehetséges az alapjogi igényérvényesítés. Elkerülhetetlen tehát a jövőben a többes ajánlás rendszerének megszüntetése.

Az információszabadság

Szorosan kapcsolódik a választójogi szabályozáshoz a magyar politika évtizedes adóssága,⁵⁴ az átlátható kampányfinanszírozáshoz kapcsolódó szabályozás megalkotása. Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény megalkotását nagy várakozás előzte meg, azonban az jelenlegi formájában nem jelent valódi megoldást. A jelöltenként elköthető ötmillió forintos plafon⁵⁵ kétségkívül életszerűbb a korábbi szabályozásnál, amely jelöltenként egymillió forint elköltését tette lehetővé, a jelöltek és jelölőszervezetek rendelkezésére álló állami támogatás felhasználására vonatkozó szabályok azonban jogosan váltottak ki éles kritikát.⁵⁶ Míg az egyéni választókerületi jelöltek a szabályozásnak megfelelően az egymillió forint összegű állami támogatáshoz szigorú számadási kötelezettség mellett, kincstári kártyán jutnak hozzá, a pártok nem tartoznak tényleges elszámolási kötelezettséggel a nyilvántartásba vett jelöltjeik után arányosan növekvő összegű, közvetlenül folyósított költségvetési támogatás után.⁵⁷

Az új szabályozás nem teremt valóban átlátható kereteket a kampányfinanszírozás számára – amelynek forrása a költségvetési támogatásnak köszönhetően túlnyomó részben közpénz – ebben a

⁵⁰ <http://www.origo.hu/itthon/20140309-nem-kimutathato-hanyan-ajanlottak-tobb-partot.html>

⁵¹ <http://helsinki.hu/az-on-adataival-melyik-part-elt-vissza-jarjon-utana>

⁵² Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 14. § a) pontjának rendelkezését.

⁵³ Lásd a NAIH elnökének állásfoglalását az ajánlóívek vonatkozásában gyakorolható tájékoztatáshoz való jogról (2014. március 14.) http://www.naih.hu/files/allasfoglalas_ajanloivek_taj_jogrol.pdf

⁵⁴ Drinóczi Tímea és Kocsis Miklós a választási eljárási alapelvek érvényesülésének nehézségére mutatnak rá a választási kampányra, a kampányra fordítható kiadásokra és ezek ellenőrzésére vonatkozó, megfelelő szabályok hiányában. Lásd: DRINÓCZI TÍMEA – KOC SIS MIKLÓS: A pártfinanszírozás jogi szabályozásának továbbfejlesztésére irányuló kísérletről In: KOC SIS MIKLÓS – ZELLER JUDIT (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve (Tanulmánykötet)* Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 245-261. 253.

⁵⁵ Lásd az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 7. § (1) bekezdését.

⁵⁶ A Transparency International összefoglaló értékelésével kapcsolatban lásd: http://www.transparency.hu/Kampanykod_-_Vita_a_kampany_atlathatosagarol?bind_info=tag&bind_id=17

⁵⁷ Lásd a 2013. évi LXXXVII. törvény 1. § (1) bekezdésében, 2. §-ában, 2/A. § (1) bekezdésében, és 3. §-ában foglalt rendelkezéseket.

vonatkozásban tehát megmarad az információszabadság korábbi korlátozása, a választópolgárok ténylegesen nem követhetik nyomon adóforintjaik elköltését a választási kampányban.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

Az új választójogi szabályozás kialakítása részben az Alaptörvény fentiekben tárgyalt rendelkezéseinek következménye, részben pedig szükségszerűen kapcsolódik a kisebb létszámú parlament kialakításához. A korábbi szabályozáshoz kapcsolódóan alkotmányos kötelezettséggént az országgyűlési egyéni választókerületekre vonatkozó szabályozás megalkotása terhelte az Országgyűlést, miután az Alkotmánybíróság a 193/2010. (XII. 8.) AB határozat megsemmisítette a korábbi választókerületi beosztást.⁵⁸

A fentiekben túl, az elemzett kérdésekhez kapcsolódóan a kormányzati kommunikációban egyértelműen rögzített⁵⁹ célkitűzés a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részvételének biztosítása az országgyűlési képviselő-választás során, valamint a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletének megteremtése.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A jelzett körülmények természetesen elfogadható magyarázatát adják az új választójogi szabályozás megalkotásának, ez azonban nem jelenti azt, hogy a részletszabályok megalkotása és a kapcsolódó kérdések szabályozása során a jogalkotó abban is szabadságot élvezne, hogy – a fentiekben is kifejtett módon – esetenként eltérjen az alkotmányos mércéktől, és ne legyen tekintettel a kapcsolódó alapjogok érvényesülésének követelményére. Hasonló megállapítás tehető a kormányzati kommunikációban hangsúlyosan megjelenő célkitűzésekkel összefüggésben is.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

A választójogi szabályozásnak elsősorban azok a részei nem tekinthetők hatékonyak, amelyek a választási rendszer működtetése során, valamin az egyes alapjogok érvényesülése szempontjából működési zavarokat mutatnak. A vizsgált kérdéskörök közül kétségtelenül ilyen a többes ajánlás rendszere, a korlátozott és egyenlőtlen kampányt eredményező szabályozás, a jogorvoslati utak

⁵⁸ A határozat elemzésével kapcsolatban lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójogi érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről In: *Jogesetek Magyarázata* 2011/3. 18-21.

⁵⁹ Lásd a Vjt. Általános indokolását: <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf> (99.) valamint a Ve. Általános indokolását: <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf> (105.)

kevésbé hatékony rendszere, valamint a tényleges ellenőrzést nem támogató kamányfinanszírozási szabályozás.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Az új választójogi szabályozás vizsgálat elemei közül egyértelműen *alaptörvény-ellenes* (a) a politikai hirdetések közzétételének rendeleti úton történő korlátozása, (b) a Kormány és társadalmi szervezetek politikai pártokkal párhuzamos kampány-tevékenységének lehetővé tétele, (c) a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok kizárása a levélben szavazás lehetőségéből, (d) a többes ajánlás rendszere, (e) a kampányfinanszírozás átláthatatlansága. Bár az Alaptörvény formális értelemben megfelelő alapot teremt e normatív rendelkezésekhez, tartalmi szempontból *alkotmányos elveket sértő megoldásnak bizonyul* a politikai reklámok műsorszolgáltatásban történő közzétételére vonatkozó korlátozás. *Alkotmányos korrekcióra szorul* (a) a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójogának egyenlőtlensége és (b) a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nemzetiségiként regisztráló választópolgárok választójogának egyenlőtlensége.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A *Bowman v. United Kingdom* ügyben⁶⁰ az Emberi Jogok Európai Bírósága egyértelműen rögzítette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. Cikkében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelme valósul meg azáltal, hogy nem biztosítottak teljes mértékben a választásokat megelőzően a szabad politikai vita feltételei. A szabad véleménynyilvánításhoz és a szabad választásokhoz való jog ebben a kontextusban nem választhatóak el egymástól. A politikai reklámok közzétételének és ezáltal a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására vonatkozó – a fentiekben elemzett – szabályok minden bizonnyal nem felelnének meg ennek a mércének egy esetleges strasbourgi eljárásban. Az a körülmény, hogy az ötödik Alaptörvény-módosítás következményeként formálisan nem kizárt a politikai reklámok kereskedelmi műsorszolgáltatók általi közzététele, nem teszi mássá az értékelési helyzetet: az ingyenesség kötelező előírásával a politikai pártoknak nincs *tényleges* lehetőségük arra, hogy a legnagyobb nézettséggel rendelkező kereskedelmi műsorszolgáltatók útján közvetítsék politikai üzeneteiket, ezzel pedig megvalósul az Egyezmény 10. Cikkének sérelme.⁶¹

A Velencei Bizottság negyedik Alaptörvény-módosításról írt véleménye egyértelműen rögzíti: „*Mivel a kormánynak általában több lehetősége van a nyilvános megjelenésre, a kormányzó pártok helyzetét már emiatt is közvetetten elősegíti az, hogy annak képviselői a kormányzati tevékenységek és nyilatkozatok kapcsán médiafelülethez jutnak. A politikai hirdetések teljes tilalma a kereskedelmi médiában, amit Magyarországon többen néznek, mint a közszolgálati médiát, az ellenzéki pártokat*

⁶⁰ Case of *Bowman v. the United Kingdom* (Application no. 141/1996/760/961) Judgment of 19 February 1998 [42]

⁶¹ Lásd az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért strasbourgi mintakérelmének érvelését: <http://helsinki.hu/partok-figyelem-rajtok-mar-csak-strasbourg-segithet>

meg fogja fosztani egy fontos lehetőségtől ahhoz, hogy hatékonyan tudják kommunikálni nézeteiket, és ezáltal ellensúlyozni tudják a kormány domináns pozícióját a médiamegjelenések terén.”⁶²

Nemcsak a politikai reklámok közzétételének korlátozása megy tehát szembe az európai alkotmányos gyakorlattal, hanem az a körülmény is, hogy eközben a szabályozás nem vesz tudomást arról a körülményről, hogy a politikai kampányra egyébként jelentős hatást gyakorló kormányzati kommunikációt semmilyen korlátozó szabály nem köti.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Elkerülhetetlennek tartom a választójogi szabályozás és valamennyi kapcsolódó jogszabály átfogó módosítását annak érdekében, hogy kiküszöbölhetőek legyenek az alapjogok érvényesülését a fentiekben bemutatottak szerint korlátozó előírások.

⁶² Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013, 45. (A Magyar Helsinki Bizottság magyar nyelvű fordítása elérhető a következő oldalon: http://docs.alaptorveny.eu/VB_CD_L_AD_2013_012_HUN.pdf)

© Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515