

VÁLASZTÁSI SZERVEK

A választási szervek sem a nemzetközi, sem a hazai szakirodalomban nem kerülnek gyakran az érdeklődés középpontjába. Ennek oka elsősorban az, hogy tevékenységüket a háttérben végzik, figyelmet elsősorban akkor kapnak, amikor a tevékenységük diszfunkcionális, a szabad és tisztességes választások lebonyolítását veszélyezteti. A magyar választási szervek rendszere ún. vegyes rendszer, amelyben a feladatkörök a választási bizottságok és választási irodák között oszlanak meg. A kevés hazai forrásban megjelenő leggyakoribb kritikák a választási bizottsági tagok összeférhetlenségével, pártatlanságával, a választási szervek működési feltételeinek hiányosságával, valamint a rendelkezésükre álló szerény eszköztárral kapcsolatosak. A választási szervek helyzetét 2015-ben Magyarországon abból a – korábban szakmai diskurzusban fel nem vetett – szempontból érdemes megvizsgálni, hogy szükséges-e modellváltás a választási szervek rendszerében, vagy a hatáskörök valamilyen átstrukturálása a választójog védelmét ellátó különböző szervtípusok között. Az elemzés ezekre a kérdésekre nemleges választ ad, viszont a működés racionalizálása érdekében kisebb módosításokat javasol, és azt, hogy a jogalkotó a választási rendszer és eljárás azon elemeinek megreformálására koncentráljon, amelyek alkotmányos alapelvekkel, nemzetközi követelményekkel ellentétesek.

A választási szervek fogalma alatt azokat a szerveket értjük, amelyeknek feladata a választási folyamat valamely vagy valamennyi elengedhetetlen elemének megvalósítása. Így hatáskörükbe tartozik a választójogosultság megállapítása, a jelöltek és jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele, a szavazás lebonyolítása, a szavazatszámllás és az eredmény megállapítása. Emellett elláthatnak más kapcsolódó feladatokat is, mint amilyen a választási névjegyzék vezetése, a választókerületek határának megállapítása, a választók tájékoztatása, a médiafelügyelet és a választási jogviták elbírálása. Jellemzően nem sorolják ide azonban azokat a szerveket, amelyek részt vesznek ugyan a választás lebonyolításában, de csak egy-egy részfeladatot látnak el, például

* A szerző a Nemzeti Választási Bizottság póttagja, a póttagság azonban „alvó tagság”, semmilyen joggal vagy kötelezettséggel nem jár, a póttag a bizottság munkájában csak onnantól vesz részt, ha valamelyik tag megbízatása megszűnt. A tanulmányban kifejtettek a szerző véleményét tükrözik, nem tekinthetők a Nemzeti Választási Bizottság álláspontjának.

kizárólag a választókerületek határainak a megrajzolásában, vagy a média felügyeletében vesznek részt.¹

A magyar jogrendszer a választási szervek fogalmát szűk értelemben használja, és kizárólag a választási bizottságokat és választási irodákat sorolja ide. Így nem tartoznak ide a választás lebonyolításában egyébként szerepet játszó szervek: a technikai részletszabályokat rendeletben kibocsátó, a választások és népszavazások szabályozásáért felelős miniszter, a választási informatikai rendszert üzemeltető Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH), a lebonyolításban közreműködő fővárosi és megyei kormányhivatalok, a választási jogorvoslatokat elbíráló bíróságok, valamint a választási ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokat elbíráló Alkotmánybíróság. Nem minősülnek választási szervnek a nemzetközi és hazai megfigyelők sem.

A választási szervek így sem alkotnak homogén csoportot: nemcsak a választási bizottságok és a választási irodák különülnek el egymástól, hanem jelentős különbséget mutatnak a két alcsoportba tartozó, különböző szintű szervek mind az összetételt, jogállást, mind a hatásköröket és a működést tekintve is. Ezért először szükséges a választási szervek rendszerét alaposabb vizsgálat alá venni.

1. A VÁLASZTÁSI SZERVEK RENDSZERE ÉS A MŰKÖDÉSÜKRE VONATKOZÓ ADATOK

A választási szervekre vonatkozó ún. vegyes modell lényege az, hogy a közjogi választásokhoz kötődő feladatok megoszlanak az elvi döntéseket hozó testületek, valamint a tényleges lebonyolítást végző szervek között. Magyarország tulajdonképpen 1848 óta ezt a modellt követi, mert már akkor is az egyik alispán elnöklete alatt „középponti választmányt” kellett létrehozniuk a törvényhatóságok közgyűléseinek, amelynek tagjai nem a közigazgatás szervezetrendszeréből kerültek ki. Az összetétel és a hatáskörök természetesen az azt követő másfél évszázadban többször módosultak, de a modell változatlan maradt.²

1.1. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK

A választási bizottságok nehezen illeszthetők be a közjogi rendszerbe, a fent említett történelmi beágyazottság ellenére is. A létüket statuáló választási eljárási törvény meghatározása szerint a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság

¹ Helena CATT [et al.]: *Electoral Management Design* (Stockholm: International IDEA 2014) 5-6.

² Lásd részletesen Ács Nándor: „A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig” in CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó Zrt. 2013) 34-37.

érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.³ Az Alkotmánybíróság szerint a választási bizottságok nemcsak a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei (társadalmi típusú szervek), hanem hatóságok is, amelyek mindenkire nézve jogot és kötelezettséget állapítanak meg. Vegyes jellegű jogállását tekintve a választási bizottság leginkább közjogi feladatot ellátó társadalmi típusú szervezetnek tekinthető, amely megvalósítja a választások legitimációs funkcióját, törvényesnek vagy törvénytelennek nyilvánítja a választások eredményét.⁴

A választási bizottságok tehát kettős jellegűek. Társadalmi típusúak, mert tagjaik maguk is „egyszerű választópolgárok”, illetve a jelölő szervezetek által delegált személyek, akik a politikai közösséget jelenítik meg a közösség képviselőinek kiválasztásakor. Feladatuk azonban közjogi, hatósági jellegű, mivel a választási folyamat hitelesítését, a törvényesség felügyeletét látják el. A bizottságok elsődleges feladata az eredmény megállapítása, határozatuk kötelező érvényű, ellene jogorvoslati eljárásnak van helye.

A választási bizottságoknak öt szintje van, nem működik azonban minden közjogi választás esetén valamennyi szint. Míg a Nemzeti Választási Bizottság folyamatosan működik, a szavazatszámoló bizottság pedig valamennyi választás alkalmával, a területi választási bizottságok és a helyi választási bizottságok csak az önkormányzati választáson és a helyi népszavazás alkalmával, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok pedig kizárólag az országgyűlési választás, az európai parlamenti választás és az országos népszavazás idején.⁵

A Nemzeti Választási Bizottság a folyamatos működés mellett több más szempontból is különbözik a többi választási bizottságtól. Egyrészt nem a helyi önkormányzati képviselő-testületek választják meg, hanem az Országgyűlés, ráadásul nem egyszerű többséggel, hanem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával. Másrészt a választott tagok megbízatása nem egy (parlamentari vagy önkormányzati) ciklusra szól, hanem kilenc évre. Feladat- és hatásköre is tágabb a többi választási bizottságénál: iránymutatást adhat ki a választási jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása érdekében, elbírálja az országos népszavazási kezdeményezéseket, valamint szerepet játszik az európai polgári kezdeményezés ellenőrzésében is.

A különböző szintű bizottságok nincsenek egymással alá-fölérendeltségi viszonyban, egymás döntéseit csak a jogorvoslati eljárás keretében vizsgálhatják felül, utasítást magasabb szintű bizottság az alacsonyabb szintűnek nem adhat.

A választási bizottságok tagjai kétféle módon nyerik el megbízatásukat: egy részük választás, a többiek delegálás útján. Az Alkotmánybíróság szerint a választott és delegált tagoknak a bizottságon belüli – egymást ellenőrző – tevékenysége a legfőbb biztosítéka a bizottság jogszerű tevékenységének. A választott tagok tevékenységével

³ *A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. (továbbiakban: Ve.)* 14. § (1) bek.

⁴ 917/B/1998. AB hat., ABH 2001, 1028.

⁵ A nemzetiségi önkormányzatok választása ugyan külön választástípus, de időben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával egyidejűleg kerül rá sor, ezért e tanulmány külön nem tárgyalja.

kapcsolatban a bizalom alapja az, hogy személyükben függetlenek, és képviseleti szervek (Országgyűlés, képviselő-testület) választják őket. A jelöltet, listát állító jelölő szervezetek, illetve a független jelöltek által delegált tagok esetében pedig a bizalmi elv a jelölő szervezet, illetve a független jelölt részéről érvényesül: a delegáló biztos lehet abban, hogy a delegált a legnagyobb gondossággal járt el a bizottságban.⁶

1. táblázat. A választási bizottságok tagjainak száma a 2014. évi választásokon⁷

		Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Nemzeti Választási Bizottság	választott	7	7	7
	megbízott	19	9	5
Területi választási bizottság	választott			60
	megbízott			64
Országgyűlési egyéni választó- kerületi választási bizottság	választott	318	318	
	megbízott	442	n.a.	
Helyi választási bizottság	választott			13 567
	megbízott			33 076 (delegáltakkal együtt)
Szavazatszámoló bizottság	választott	24 915	24 915	24 999
	megbízott	40 854	28 083	33 076 (delegáltakkal együtt)

A Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíját a Ve., a többi bizottság tagjainak tiszteletdíját az egyes választások előtt kibocsátott miniszteri rendeletek határozzák meg. A Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíja három szempontból is eltér a többiekétől. Egyrészt mivel ez a bizottság folyamatosan működik, a választott tagok megbízatásuk alatt folyamatosan tiszteletdíjra jogosultak, ennek összege a tagok esetén a közszolgálati tisztségviselői illetményalap tízszerese (2015-ben 386 500 Ft), az elnök esetén a közszolgálati tisztségviselői illetményalap tizenötszöröse (2015-ben 579 750 Ft). Másrészt a választott tagok a miniszter rendeletében meghatározott, indokolt és igazolt költségeik megtérítésére jogosultak.⁸ Harmadrészt a választás időszakában a megbízott tagok is jogosultak tiszteletdíjra. A többi választási bizottságban csak a választott tagok jogosultak tiszteletdíjra, amely egyösszegű. A pontos adatokat a 2. táblázat tartalmazza.⁹

⁶ 917/B/1998. AB hat., ABH 2001, 1028.

⁷ Az adatok forrása: a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatása.

⁸ Ez a szabályozás a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelethez került be.

⁹ Az országgyűlési képviselők választása, valamint az Európai Parlament tagjainak választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről, valamint egyes választási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 38/2013. (XII. 30.) KIM rend., valamint a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 3/2014. (VII. 24.) IM rend.

2. táblázat. A választási bizottságok tagjainak tiszteletdíja a 2014. évi választásokon (Ft/év)

	Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Területi választási bizottság			40 000
Országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság	40 000	-	
Helyi választási bizottság			20 000–35 000 (lakosságszám függvényében)
Szavazatszámoló bizottság	20 000	20 000	20 000
Kijelölt szavazókör szavazatszámoló bizottsága	25 000		

1.2. A VÁLASZTÁSI IRODÁK

A választás megszervezésének és lebonyolításának döntő része a választási irodák kezében van. Az Alkotmánybíróság szerint a két típusú választási szerv nem hasonlítható össze, egyetlen kapcsolódási pontjuk, hogy a választási iroda – a választások lebonyolítása mellett – ellátja a bizottságok titkársági teendőit.¹⁰

A választási irodák a választás lebonyolításának kulcsszereplői. Ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat, gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását, működtetik a választási információs rendszereket, technikai háttérrel biztosítanak a szavazatok összesítéséhez. Emellett a Nemzeti Választási Iroda vezeti a központi névjegyzéket, bonyolítja le a közbeszerzési eljárásokat, gondoskodik a logisztikai és pénzügyi feladatok ellátásáról, megszervezi az igazgatási és informatikai próbákat, gondoskodik a nyomtatványok előállításáról és szállításáról.

A választási irodák szintén több szinten működnek: a Nemzeti Választási Iroda, a területi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda és a helyi választási iroda az azonos illetékességű választási bizottság mellett működik. A szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja látja el a jegyzőkönyvvezetői feladatokat, a külképviseleten pedig speciális, külképviseleti választási iroda működik.

A különböző szintű választási irodák szerveződésükben jelentős eltérést mutatnak. A Nemzeti Választási Iroda folyamatosan működő, kifejezetten a választási feladatok ellátására létrehozott autonóm államigazgatási szerv. A Ve. előtt az Országos Választási Iroda jogállása szabályozatlan volt, vezetőjét és tagjait a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter nevezte ki, de főként a minisztérium köztisztviselői közül, az Országos Választási Iroda tehát lényegében egy minisztériumi főosztályként működött. Ehhez képest a működését 2013. május 24-én megkezdő Nemzeti Választási Iroda nagyobb autonómiát élvez. Költségvetésének kiadási

¹⁰ 258/E/1998. AB hat., ABH 2000, 741.

és bevételi főösszegeit kizárólag az Országgyűlés csökkentheti, elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, feladatkörében nem utasítható. A Nemzeti Választási Irodában foglalkoztatottak száma 72 fő, ebből 17 vezető.¹¹

A többi választási iroda tulajdonképpen csak „virtuálisan” működik: a választási időszakban a közigazgatási szervek tisztségviselői látják el ezt a feladatot a választási iroda vezetőjeként, illetve tagjaként – rendszerint természetesen egyéb kötelezettségeik teljesítése mellett.

A területi választási iroda vezetője a megyei önkormányzat jegyzője, illetve a fővárosi önkormányzat főjegyzője. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerület székhely településének jegyzője, a helyi választási iroda vezetője pedig a jegyző. A választási iroda további tagjait a választási iroda vezetője bízta meg, csak közszolgálati tisztségviselők és közalkalmazottak lehetnek. A külképviseleti választási iroda vezetőjét és többi tagját a Nemzeti Választási Iroda elnöke bízta meg, ők tipikusan a külügyekért felelős minisztérium közszolgálati tisztségviselői, vagy a diplomáciai képviselet, illetve konzuli képviselet személyzete közül kerülnek ki.

A megbízás jellegéből következik, hogy eltér a díjazás módja a különböző választási szervek esetén. Míg a Nemzeti Választási Iroda foglalkoztatottai főállásúak, ezért illetményre jogosultak, addig a többi választási szerv a választás és népszavazás szabályozásáért felelős miniszter rendeletében meghatározott tiszteletdíjra jogosult, amely egyösszegű, és az adott választáshoz kötődik. A 3. táblázat bemutatja, hogy hogyan alakult a díjazás a 2014. évi választások esetén.

3. táblázat. A választási irodák tagjainak tiszteletdíja a 2014. évi választásokon (Ft/fő)

		Országgyűlési választás	EP-választás	Önkormányzati választás
Területi választási iroda	vezetője	400 000	400 000	500 000
	vezető-helyettese	200 000	200 000	300 000
	tagja	80 000	80 000	100 000
Országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda	vezetője	20 000	20 000	
	tagja	40 000	30 000	
Helyi választási iroda	vezetője	50 000–100 000 (lakosságszám függvényében)	50 000–100 000 (lakosságszám függvényében)	60 000–115 000 (lakosságszám függvényében)
	tagja	30 000	30 000	35 000
Szavazatszám-láló bizottság mellett működő jegyzőkönyvvezető		20 000	20 000	20 000
Külképviseleti választási iroda	vezetője	30 000	30 000	
	tagja	15 000/25 000 (névjegyzékben szereplő választópolgárok számának függvényében)	15 000	

¹¹ Lásd a részletes adatokat a Nemzeti Választási Iroda honlapján, www.valasztas.hu/hu/download/575-A_foglalkoztatottak_szemelyi_juttatasaira_vonatkozo_osszesített_adatok_a_NVI_2015._I._negyedevi_idoszakara_vonatkozoan.pdf.

2. A VÁLASZTÁSI SZERVEK A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOMBAN

Míg a választójogra és a választási eljárásra vonatkozóan számos nemzetközi követelményt állapítanak meg a különböző emberi jogi egyezmények vagy *soft law* dokumentumok, addig a választási szervekkel alig, és csak érintőlegesen foglalkoznak.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányához készített, a közügyekben való részvétel jogáról, a választójogról és a közhivatal viseléséhez való jogról szóló 25. általános kommentárja szerint egy független választási hatóságot kell felállítani, hogy felügyelje a választási eljárást, valamint biztosítsa, hogy az eljárás tisztességes, pártatlan, és az Egyezségokmánnyal összhangban álló törvényeknek megfelelő legyen. A szavazatok leadását és összeszámolását független ellenőrzés mellett kell végezni, és biztosítani kell a bírói jogorvoslatot, hogy a választópolgárok bizzanak a szavazás és szavazatszámolás biztonságában.¹²

A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) a választási alapelvek érvényesülésének első garanciájaként a független választási szervek működését írja elő. Független választási bizottságokat ott kell létrehozni, ahol nincs hosszú tradíciója a politikai hatalom gyakorlótól függetlenül működő közigazgatásnak. Ebben az esetben független választási bizottságnak kell működnie minden szinten, az országos szinttől kezdve a szavazatszámoló bizottságok szintjéig. A központi választási bizottságnak állandónak kell lennie. A vélemény meghatározza a választási bizottság ideális összetételét: tagjának kell lennie valakinek az igazságszolgáltatási hatalmi ágból, illetve tagjai között a parlamenti pártok delegáltjainak is helyet kell kapniuk. Tagja lehet a bizottságnak a belügyminiszter képviselője, illetve a nemzetiségek képviselői is. A politikai pártok számára lehetővé kell tenni, hogy egyenlő arányban képviseltessék magukat a bizottságban, vagy figyelemmel tudják kísérni a bizottság munkáját. A bizottság tagjai nem hívhatóak vissza, és megfelelő képzésben kell részesülniük. Kívánatos, hogy a bizottság magasabb többséggel vagy konszenzussal hozza meg a döntéseit.¹³ Egy másik, kapcsolódó garancia a hatékony jogorvoslati rendszer: választási ügyekben vagy egy választási bizottságnak, vagy a bíróságnak kell a jogorvoslatok elbírálására hatáskört adni.¹⁴

Lényegében ugyanezeket a követelményeket határozza meg a népszavazási ügyekben eljáró választási szervekre vonatkozóan a Velencei Bizottság 371/2006. számú véleménye azzal, hogy a politikai pártok helyett a kezdeményezést támogató és ellenző erőknek kell helyet biztosítani a választási bizottságokban.¹⁵

Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (ODIHR) által a választási megfigyelők számára összeállított kézikönyv ad eligazítást arról, hogy a megfigyelési missziók során milyen követelményeknek való megfelelést vizsgálnak. Ezek között a választási szervekre vonatkozó előírás, hogy bármely szerv is lássa el a választások lebonyolítását, hatékonyan, testületben, elfogulatlanul, átláthatóan és az

¹² 20. pont.

¹³ Guidelines on Elections II. 3.1.

¹⁴ Guidelines on Elections II. 3.3.

¹⁵ Code of Good Practice on Referendums. Guidelines on the Holding of Referendums, II. 3.1.

állami szervektől és politikai befolyástól függetlenül kell eljárniuk. A választási bizottság mellett, különösen, ha nem állandóan működő szervek, választási adminisztratív stábnak kell működnie, amelytől ugyanúgy megkövetelt a professzionalizmus, elfogultatlanság és függetlenség.¹⁶

A nemzetközi tudományos diskurzusban a választási szervek viszonylag ritkán jelennek meg más közjogi intézményekhez képest. Míg a nemzetközi választási megfigyelők tevékenysége, függetlensége és felelőssége az utóbbi időben egyre több tanulmány tárgya,¹⁷ a választási törvények vonatkozó szakaszát értelmező kommentáron kívül kevés tanulmány foglalkozik kifejezetten a választási szervek kérdésével.¹⁸ Általában inkább csak érintőlegesen jelenik meg a választási rendszerrel vagy eljárással foglalkozó munkákban, és előtérbe legfeljebb akkor kerül, amikor valamilyen, a politikai közösség számára érzékelhető probléma merül fel a választási szervek működésével kapcsolatban. Ilyen volt például a 2000-es floridai választás, illetve az annak nyomán keletkezett *Bush v. Al Gore* legfelső bírósági ügy.¹⁹

A középpontban rendszerint az a kérdés áll, hogy megfelelő modellt választott-e egy-egy állam a választási szervek intézményére, figyelemmel a vonatkozó nemzetközi standardokra és tendenciákra is.

A csoportosítás rendkívül nehéz, mert aligha létezik két olyan állam, amelynek teljesen egyforma lenne a szabályozása. A szakirodalomban ennek ellenére rendszerint három alapmodellt különböztetnek meg. Az országok nagy része (egy 2014-es felmérés szerint 63%-a) az ún. független modellt alkalmazza, amelyben egy vagy több olyan választási szerv működik, amely független a végrehajtó hatalmi ágtól. Ez a modell jellemző többek között Kanadára, Lengyelországra, Görögországra. Előfordul, hogy két független szerv működik közre a választások során: az egyik szerv az elvi döntések meghozataláért, a másik a tényleges lebonyolításért felelős.

Más országokban a választást lebonyolító szerv a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik: valamelyik minisztérium és/vagy a helyi önkormányzatok látják el ezt a feladatot. Ezt a modellt követi az országok 23%-a, többek között az Amerikai Egyesült Államok, Svájc és az Egyesült Királyság.

Végül az országok kisebb részében (12%) vegyes modell működik, azaz a lebonyolítást a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szerv végzi, a lebonyolítás ellenőrzését azonban egy független szerv. Ez a modell működik Franciaországban és Spanyolországban.²⁰

Egy másik, részben hasonló csoportosítás szerint ötféle modell létezik. A végrehajtó hatalom bonyolítja le a választásokat például Belgiumban, Dániában, Finnországban.

¹⁶ Election Observation Handbook, 52-53, www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true.

¹⁷ Pl. Anne van AAKEN – Richard CHAMBERS: „Accountability and Independence of International Election Observers” *International Organizations Law Review* 2009/6. 541–580; Christina BINDER: „Two Decades of International Electoral Support: Challenges and Added Value” *Max Planck Yearbook UNL* 2009/13. 213–246.

¹⁸ Pl. Johann HAHLÉN: „Wahlorgane” in Wolfgang SCHREIBER – Johann HAHLÉN – Karl-Ludwig STRELEN: *BWahlG* (Köln: Carl Heymanns 2013) 296–322.

¹⁹ Pl. Frank EMMERT – Christopher PAGE – Antony PAGE: „Trouble Counting Votes? Comparing Voting Mechanisms in the United States and Selected Other Countries” *Creighton L. Rev.* 2008/3.

²⁰ Az országok 2%-ában nem tartanak országos szintű választásokat. CATT (1. lj.) 7-8.

Szintén a végrehajtó hatalom a felelős a lebonyolításért, azonban inkább egy decentralizált rendszerben Írországban, Svédországban, Svájcban, az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban. A végrehajtó hatalom egy testületi szerv felügyelete alatt áll a választások lebonyolítása során például Ausztriában, Franciaországban, Németországban és Spanyolországban. Független választási bizottság felel teljes mértékben a választások lebonyolításáért Kanadában, Izlandon, Máltán és Lengyelországban. Végül van arra is példa, hogy két vagy több független szerv gyakorolja a választások lebonyolításával kapcsolatos hatásköröket.²¹

A választási szerveket ezenkívül megkülönböztethetjük aszerint, hogy folyamatosan működnek, vagy csak a választási időszakra jönnek létre.²² Egy nemzetközi kutatás szerint a folyamatosan működő, állandó apparátussal rendelkező választási szervek költséghatékonyabban működnek, mint a kizárólag a választásra létrehozott választási bizottságok.²³

Az Amerikai Egyesült Államokban a korábban idézett, 2000-ben történt választási eljárási problémák után merült fel először a modellváltás szükségességének kérdése. A – mindezülig megvalósulatlan – javaslatok elsősorban a szövetségi szintű ellenőrzés erősítésére, a decentralizáltság csökkentésére, valamint a választási szervek pártpolitikától való eltávolítására irányultak.²⁴ Addig is, míg ez megvalósulhat, megoldást jelenthet az, hogy a szövetségi bíróság szerepét erősítik a választások ellenőrzésében.²⁵

A választási szervek összetételét illetően is háromféle modellt különböztethetünk meg. A pártok által delegált tagokból álló bizottságok rendszerint olyankor jutnak szerephez, ha a közigazgatásban alacsony a bizalom. Ezekben a szervezetekben a választáson induló jelölő szervezetek képviselői egymást tudják ellenőrizni – ennek azonban természetesen következménye, hogy elsősorban a delegáló szervezet, jelölt érdekeit képviselik. A második modellben a bizottságok tagjai független szakértők, például bírák. Ez a modell nehezen valósítható meg túlságosan átpolitizált helyzetekben, hiszen a bizottság tagjai kötődhetnek valamelyik induló szervezethez. Néhány országban a választási szervek vegyes összetételűek, egyszerre vannak jelen tagjaik között a pártok megbízottai és független szakértők.²⁶

Vannak olyan országok, ahol komoly problémát jelent az, hogy a választási szervek a kormánypártok intézményes befolyása alatt állnak, és manipuláció, pártbefolyás vagy átláthatatlanság miatt a választások demokratikus jellegét veszélyeztetik. Ezekben az országokban radikális szemléletváltásra van szükség, illetve néhány helyen az utóbbi időben ez meg is történt.²⁷

²¹ Ez utóbbi inkább a latin-amerikai és az afrikai régióra jellemző, európai példája nincs. RAFAEL LÓPEZ-PINTOR: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: UNDP 2000) 21–30.

²² CATT (1. lj.) 12–17.

²³ Fontos azonban megjegyezni, hogy a költséghatékonyaság elsősorban nem ezen, hanem azon múlik, hogy hányadik alkalommal kerül sor szabad és demokratikus választások lebonyolítására. LÓPEZ-PINTOR (21. lj.) 71–81.

²⁴ EMMERT–PAGE–PAGE (19. lj.) 8–10; DANIEL P. TOKAJI: „The Future of Election Reform: From Rules to Institutions” *Yale Law and Policy Review* 2009/28.

²⁵ DANIEL P. TOKAJI: „Public Rights and Private Rights of Action: The Enforcement of Federal Election Laws” *Indiana Law Review* 2010/44.

²⁶ CATT (1. lj.) 110–112.

²⁷ YANNICK LÉCUYER: *The Right to Free Elections* (Strasbourg: Council of Europe 2014) 100.

3. A VÁLASZTÁSI SZERVEK A HAZAI SZAKIRODALOMBAN

A magyar jogtudomány ugyancsak alig foglalkozik a választási szervekkel. Ennek oka álláspontunk szerint elsősorban az, hogy a választások, a választójog kérdéskörében az elmúlt évtizedekben számos alkotmányjogi és gyakorlati probléma került napvilágra. Elég csak arra gondolnunk, hogy hányszor került a parlament elé a választási rendszer átalakítását és a kisebb parlament megteremtését célzó törvényjavaslat, hány évig volt megoldatlan az országgyűlési egyéni választókerületek aránytalansága, milyen kérdéseket vetett fel a hazai és nemzetközi jogorvoslati fórumok előtt is a határon túli választópolgárok, a fogvatartottak, a fogyatékkal élő személyek választójoga. Ráadásul a közbizalmi rendszer 2010 utáni átalakítása, amely a választójogi szabályozást is átszabta, további kérdéseket kínált a tudományos diskurzus számára, mint amilyen a győzteskompenzáció vagy a nemzetiségek parlamenti képviselése. Így a kapcsolódó monográfiák és tanulmányok elsősorban a választási rendszerrel, valamint a választójoggal mint alapjoggal foglalkoznak.²⁸

Csak az utóbbi években kezdtek el megjelenni kifejezetten a választási eljárással foglalkozó tanulmánykötetek és tanulmányok.²⁹ Ezek között is elenyésző azonban azok száma, amelyek kifejezetten a választási szervekkel foglalkoznak.

Ennek magyarázata abban kereshető, hogy a választási eljárás számos összetevője vetett fel alkotmányjogi és/vagy gyakorlati problémákat (választási névjegyzék, ajánlószelvények, kampányszabályok, kampányfinanszírozás, külföldi szavazás, választási visszaélések stb.), és ezekhez képest a választási szervek kérdésköre a választási eljárás legkevésbé problematikus pontjának bizonyult az elmúlt évtizedek során. A kevés megjelent tanulmány elsősorban a következő problémakörökkel foglalkozik.

3.1. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK TAGJAI MEGBÍZATÁSÁNAK KELETKEZÉSE

A választott tagok megbízatásának keletkezésével kapcsolatban csak kisebb problémák merülnek fel. Például problémát okozott helyi szinten, hogy a helyi választási iroda vezetője nem terjeszthet elő módosító javaslatot a tagok megválasztására irányuló indítványhoz, így esetleg olyan személy megválasztására kerülhet sor, aki már nem választható vagy összeférhetetlen.³⁰

²⁸ Pl. Dezső Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (Budapest: KJK – MTA ÁJTI 1998); BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014); Dezső Márta [et al.]: „Fórum. Választási rendszer – választójog” *Fundamentum* 2006/3; SZIGETI Péter [et al.]: „Fórum – Választási rendszer” *Fundamentum* 2014/4.

²⁹ Lásd pl. CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről* (Budapest: NKE 2013); CSERNY Ákos (szerk.): *Választási dilemmák* (Budapest: NKE Választási Rendszerek Kutatóműhely 2015); Kivételnek tekinthető Hallók Tamás munkássága, aki 2002 óta publikál rendszeresen eljárási kérdésekről.

³⁰ SZEKERES Antal: „Gondolatok az új választási eljárási törvényről két választás tapasztalatai alapján” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 45-46.

A 2010-es választásoknál problémát jelentett, hogy nem voltak egyértelműek a delegált tagok megbízatása keletkezésére vonatkozó szabályok, így egyes választási bizottságok a bejelentés, illetve az azt követő eskü letételének napjától, mások pedig a nyitva álló jogorvoslati határidő eredménytelen letételétől tették lehetővé a bizottság munkájában való közreműködést.³¹ Ezt a kérdést a Ve. sem rendezi.³²

3.2. A VÁLASZTÁSI SZERVEK TAGJAINAK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGE, PÁRTATLANSÁGUK

A Transparency International *Korrupciós kockázatok Magyarországon* című, 2008-ban készült tanulmánya átfogó vizsgálat alá vette a választási bizottságokat, és számba vette a függetlenség és pártatlanság garanciáit: a szervezeti szabályok mellett a nyilvános működésük, valamint a döntéseik felülbíráhatósága szerepel itt. Már ez a tanulmány is a függetlenségi garanciák gyenge pontjaként a választott tagok választásának módszerét nevezte meg, mivel ebben az időben a – feles többséggel, a belügyminiszter javaslatára megválasztott – OVB-t támadások érték az ellenzéki pártok részéről.³³

Az EBESZ ODIHR választási megfigyelési misszió már 2002-es jelentésében sürgette az OVB tagjai megválasztásának kétharmados országgyűlési többséghez kötését, illetve tagjai megbízatási idejének meghosszabbítását, valamint hogy lehetőleg rotációs rendszerben válasszák őket, és egyetlen parlament se válasszon meg három tagnál többet.³⁴ Az első két követelmény a 2014. évi választások előtt megvalósult: a Nemzeti Választási Bizottság tagjait a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választotta meg, kilenc évre. A gyakorlatban ez azonban azt eredményezte, hogy a tagok megválasztására kizárólag a kormánypártok támogatásával került sor, az ellenzék vagy nemmel szavazott, vagy nem vett részt a szavazásban. Ez nemcsak az EBESZ ODIHR jelentésében jelenik meg kritikaként, hanem a tudományos diskurzusban is.³⁵

Kifogásként jelent meg, hogy az Országos Választási Iroda lényegében a Belügyminisztérium egy főosztályaként működött, és így látta el az OVB, azaz egy független közjogi testület titkársági feladatait.³⁶ Ehhez képest előrelépésként értékelhetjük, hogy a Ve. hatálybalépése eredményeképpen a Nemzeti Választási Iroda

³¹ CSERNY Ákos: „A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/12. 18.

³² A jogértelmezési dilemmákról lásd SZEKERES (30. l.) 46.

³³ Transparency International: *Korrupciós kockázatok Magyarországon* 2008, 34. Lásd transparency.hu/uploads/docs/NIS1.pdf.

³⁴ Republic of Hungary – Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002 – Final report, 19. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true.

³⁵ Kim Lane SCHEPPELE: „Understanding Hungary’s Constitutional Revolution” in Armin von BOGDANDY – PÁL SONNEVEND (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (Oxford – Portland: Hart 2015) 120. Nem készült viszont ilyen jellegű jogszociológiai elemzés az alacsonyabb szintű választási szervek összetételéről, függetlenségéről és pártatlanságáról.

³⁶ MOLNÁR Miklós: „A választási eljárási jog korszerűsítési irányairól” *Magyar Közigazgatás* 2004/11. 658.

immár nem egy minisztérium részeként, a miniszternek alárendelve működik, hanem autonóm államigazgatási szervként.³⁷

További jogszociológiai kutatás tárgya lehetne az, hogy miképpen befolyásolja a helyi választási iroda vezetőjének, azaz a jegyzőnek a helyi önkormányzati választás lebonyolításában betöltött szerepét az, hogy gyakran a jelöltek között szerepel az a polgármester, aki felette a munkáltatói jogkört gyakorolja. Erről a kérdéstről tudományos diskurzusban szinte alig esik szó, a kevés kivételhez tartozik az a cikk, amelyben egy jegyző így ír: „azaz úgy kell a törvényességet biztosítanunk folyamatos konfrontálás árán, hogy tudjuk, a sok konfliktusnak mi lehet a következménye. Szaktudás, szemben a megélhetéssel. Melyik a fontosabb...? Ezt mindenki eldönti maga.”³⁸

3.3. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK MŰKÖDÉSI FELTÉTELEINEK HIÁNYOSSÁGAI

Felmerült, hogy szükség lenne egy, a választási bizottságoknak alárendelt saját hivatali szervezetre, hogy a választási bizottság autonómiája biztosított legyen.³⁹

Ezenkívül megjelenik a szakirodalomban olyan álláspont, hogy újragondolást igényel a választási bizottságok tagjainak anyagi elismerése, mert az alulfinanszírozottság, a kedvezőtlen társadalmi megítélés és a leterhelő munkafeltételek hosszá távon azt eredményezhetik, hogy a választási bizottsági tagok hiánya már a választások lebonyolíthatóságát veszélyezteti majd.⁴⁰ E vélemények között szerepel olyan is, amely szerint diszkriminatív az, hogy a megbízott tagok tiszteletdíjára és költségterítésére vonatkozó rendelkezések nem teljesen azonosak a választott tagokéval, hiszen egyébként jogaik és kötelezettségeik egyenlők.⁴¹

3.4. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ JOGI ESZKÖZÖK

Az OVB a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében állásfoglalást adhatott ki. Az állásfoglalások azonban számos problémát vetettek fel. Nem egy közülük a burkolt jogalkotás területére merészkedett és olyan kötelezettségeket, illetve jogkövetkezményeket írt elő, amelyeket a jogszabályok nem tartalmaztak.⁴² A volt OVB-elnök mentségül a nyo-

³⁷ TEMESI István: „A választási eljárás és a választási szervek törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése” in CSERNY Ákos (szerk.): *„Határtalan választások”: Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében* (Budapest: NKE 2014) 224.

³⁸ NÉMETH Dóra: „Önkormányzati választások – hogyan folynak az előkészületek?” *Jegyző és Közigazgatás* 2014/4. 29.

³⁹ MOLNÁR (36. l.) 658.

⁴⁰ CSERNY (31. l.) 22-23.

⁴¹ MOLNÁR (36. l.) 659.

⁴² Pl. a választási eredményekre épülő, a pártok költségvetési támogatásának meghatározásához szükséges elosztási arányok megállapításáról szóló 2/2002. (II. 1.), vagy a Ve. 57. §-ában foglalt határidő elmulasztásáról szóló 23/2006. (IX. 11.) OVB állásfoglalások.

mós, gyakorlatias szükségleteket hozta fel, azaz a jogalkotó által előre nem látható, tehát nem szubjektív mulasztásából előálló joghézag kitöltését.⁴³ Ez az álláspontot nem tartjuk elfogadhatónak: egy állami szerv sem lépheti túl hatáskörének kereteit.

Sokáig vita folyt az állásfoglalások kötőerejéről. A Ve. ugyanis nem foglalt állást a kötelező erő ellen vagy mellett, és felmerült a kötelező erő irányába való elmozdulás lehetősége.⁴⁴ Ezt sürgette az EBESZ ODIHR 1998-as és 2002-es missziója is.⁴⁵ Később azonban a jogalkotó rendezte a kérdést, kimondva: az állásfoglalás iránymutató jellegű, az ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A korábbi OVB-állásfoglalások helyett a Ve. az NVB-t iránymutatások kibocsátására jogosítja fel.⁴⁶ Ez lényegében csak átnevezés, a funkció ugyanaz: a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása. Az iránymutatás kötelező jogi hatással nem rendelkezik, kizárólag iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs. Az iránymutatást a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni. Az Alkotmánybíróság azonban egyelőre nem foglalt abban állást, hogy normakontroll tárgyát képezhetik-e az állásfoglalások (illetve az új szóhasználat szerint az iránymutatások), az elé kerülő ügyekben ugyanis nem hatáskör hiánya miatt utasította vissza a vizsgálatot, hanem az eljárást okafogyottság miatt megszüntette.⁴⁷ Az iránymutatások pusztán iránymutató jellegük ellenére számos esetben alapul szolgálnak az alacsonyabb szintű bizottságok, illetve a választási ügyekben eljáró bíróságok döntéseihöz.

Az OVB hosszú ideig mindenféle jogszabályi alap nélkül használta az ún. jegyzőkönyvi döntés eszközt olyan döntések esetén, amelyekkel szemben jogorvoslatnak a dolog természeténél fogva nem lenne helye. A formális határozat meghozatalának mellőzésével azonban a jogorvoslatához való jogot korlátozhatta.⁴⁸ Végül a Ve. az OVB által már régóta követett gyakorlatot kodifikált azzal, hogy úgy rendelkezik, a nem az ügy érdemében hozott határozat formája jegyzőkönyvi döntés.⁴⁹ Ennek ellenére a gyakorlatban továbbra is merültek fel problémák az elhatárolást illetően.⁵⁰

⁴³ SZIGETI Péter: „Országgyűlési képviselői választások 2006 – az Országos Választási Bizottság jog- és feladatkörain keresztül” *Magyar Közigazgatás* 2006/7. 392.

⁴⁴ MOLNÁR (36. l.) 660.

⁴⁵ Hungary, Parliamentary Elections, 10 and 24 May 1998: Final Report, 20. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16212?download=true; Hungary, Parliamentary Elections, 7 and 21 April 2002: Final Report, 18. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/16177?download=true.

⁴⁶ Ve. 51. §.

⁴⁷ 47/2006. (X. 5.) AB hat., ABH 2006, 581.

⁴⁸ HALMAI Gábor: „A 2006-os parlamenti választás és az eljárási jog” *Fundamentum* 2006/3. 119. BODNÁR Eszter: „A választási eljárás néhány aktuális problémája” *Collega* 2007/2-3. 23.

⁴⁹ Ve. 44. §.

⁵⁰ A Nemzeti Választási Bizottság először egy jegyzőkönyvben foglalt döntéssel határozata meg a pártok költségvetési támogatásának meghatározásához szükséges elosztási arányokat, és csak később, a 1095/2014. NVB hat. szerint egy „írásbeli megkeresés alapján” került sor a formális határozat meghozatalára.

4. A VÁLASZTÁSI SZERVEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON

A nemzetközi és hazai szakirodalom által felvetett problémákat áttekintve felmerülhet az a kérdés, amely eddig kevésbé jelent meg a magyarországi tudományos diskurzusban: szükséges-e modellváltás a választásokat lebonyolító szerveket tekintve.

Magyarország választási szerveinek rendszere nehezen sorolható be a három alapmodellbe. A Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szervként való statuálása elmozdulást jelentett a független modell felé, amelyben két, a kormányzattól független szerv foglalkozik a választásokkal: az elvi döntéseket meghozó, a választási jogorvoslatokat elbíró Nemzeti Választási Bizottság, és a lebonyolítás adminisztratív feladatait ellátó Nemzeti Választási Iroda. A teljes kép azonban ennél árnyaltabb, mert a lebonyolítás nagy részét továbbra is a helyi önkormányzati apparátus látja el, amely a decentralizált végrehajtó hatalomhoz kapcsolja a választásokat. Vegyes a rendszer két másik szempontból is. Egyrészt vannak folyamatosan működő választási szervek, másrészt a választási bizottságok nagy része csak a választási időszakra jön létre. Másrészt a tagok között egyaránt helyet kapnak a független szakértők és a pártdelegáltak is.

Ahogy a fentiekben láttuk, a leginkább elterjedt modell az, hogy független szervek bonyolítják le a választást, és a legutóbbi trend is az, hogy az új demokráciákban ilyen szerveket hoznak létre. Ebből a szempontból tehát Magyarország a többséghez tartozik, és ez a modell jobban megfelel a nemzetközi standardoknak is. A választás lebonyolításának a kormányzati szervekhez való utalása tehát semmiképpen nem kívánatos, még ha Nyugat-Európában ez is az elterjedt modell.

Érdeemes lehet azonban átgondolni, hogy a választási bizottságok összetételének átalakítása segíthet-e a választási szervekbe és a választás intézményébe tartozó bizalom megerősítésében. A nemzetközi standardok szerint a jelöltek képviselőinek jelenléte garanciális jellegű, és szerepük kifejezetten a különböző érdekek megjelenítése és kiegyensúlyozása, így a problémát leginkább az okozhatja, ha a választott tagok – a jelenlegi, viszonylag szigorú összeférhetetlenségi szabályok ellenére is – elfogultak vagy az elfogultság látszatát keltik. Természetesen valamely párthoz való kötődés nem jelenti egyértelműen azt, hogy a bizottsági tag elfogultan döntene, de fennáll a veszélye, hogy eltérbe kerülhet a saját érdekek érvényesítése a választások pártatlan lebonyolítása helyett.⁵¹ Lehetséges lenne egy olyan modell, amiben a választási bizottság elnöke egy bíró lenne, és rajta kívül csak a jelöltek, jelölő szervezetek delegáltjai vennének részt a bizottság munkájában. Egy ilyen modellváltás azonban a teljes választási eljárás folyamatának átgondolását tenné szükségessé, és komoly nehézségeket okozhatna a gyakorlati működés szempontjából, ezért célszerűbb lehet inkább a jelölés és megválasztás módján változtatni, és így biztosítani a szélesebb konszenzust.⁵²

⁵¹ TOKALI (24. lj.) 132–134.

⁵² Ezt javasolja az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziója is. Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 8. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

Miután megállapítottuk, hogy a modellváltás nem elengedhetetlen kényszer, érdemes megvizsgálni, hogy van-e lehetőség a választási szervek szabályozásának és működésének racionalizálására. Kérdés az, hogy van-e szükség valamilyen mértékben a feladat- és hatáskörök újrendezésére a választási bizottságok, irodák és bíróságok között. Ennek három lehetséges módja képzelhető el. Az egyik megoldás, hogy a választási irodák szerepét csökkentjük, és hatáskörök kerülnek át a választási bizottságokhoz. Emellett szóló érv, hogy ezek a szervek nagyobb függetlenséggel rendelkeznek, hiszen nem tagozódnak be a közigazgatási struktúrába. Működésük nyilvános, döntéseiket a nyilvánosság ellenőrzése alatt hozzák. Ugyanakkor látni kell, hogy a választási eljárás lebonyolítása egyrészt egy olyan komplex logisztikai feladat, amelyet a társadalmi típusú választási bizottságok önmagukban aligha tudnának megoldani, másrészt ugyanezen jellegük miatt nehezen valósítható meg, hogy a lebonyolításhoz szükséges egyéb közigazgatási szervek felett utasítási jogot kapjanak, például a Nemzeti Választási Bizottság utasíthassa a KEKKH-t vagy a jegyzőket.

A másik lehetséges megoldás, hogy a választási irodák szerepét erősítjük, és részben átveszik a választási bizottságok feladat- és hatáskörét. Ilyen átkerülő hatáskör lehetne például a jelöltek nyilvántartásba vétele,⁵³ vagy a szavazólapok jóváhagyása. Emellett szóló érv a választási bizottságok tehermentesítése: ezeket a feladatokat, illetve azok adminisztratív részét (például a jelöltállításához szükséges ajánlások ellenőrzését) jelenleg is csak a választási irodák apparátusa képes ellátni, és a testületi döntéshozatal biztosítása nehézkes lehet a rövid határidők miatt. A legjelentősebb ellenérv, hogy a magyarországi közszolgálat aligha minősíthető stabilnak, és elsősorban a legnagyobb terhet viselő jegyzők, a helyi választási irodák vezetői vannak kiszolgáltatva a politikai nyomásnak. Ez a kockázat a testületi döntés esetén csökkenthető, figyelemmel arra is, hogy a bizottságokban valamennyi induló szervezet képviselője jelen lehet. A közigazgatási döntés ellen szól a nyilvánosság, és ezzel a társadalmi ellenőrzés hiánya is. Ugyanakkor valamennyi döntés esetén biztosítani kell, és biztosítva is van a bírósági felülvizsgálat, amely képes kiszűrni a jogszerűtlen döntéseket.

Egy harmadik út a bíróságok szerepének erősítése. Felmerülhet egy olyan megoldás, hogy a választási ügyekben a jogorvoslatot már elsőfokon is a bíróságok bírálják el. Ennek kétségtől elölnye, hogy a bíróságok esetén a függetlenség biztosított, és ebben az esetben a nyilvánosság is biztosítható lehet, ha a nemperes eljárás helyett peres eljárásban kerülne sor a választási ügyek elbírálására. Hátránya azonban, hogy az eljárás sokkal formalizáltabb, valamint költségesebb is.⁵⁴ Fontos megjegyezni, hogy a jogorvoslati jog érvényesítése érdekében jelenleg is valamennyi választási ügy a bíróságon dőlhet el, és ezzel a bíróságok szerepe a választási eljárásban rendkívül intenzívnek tekinthető.⁵⁵

⁵³ Emellett érvel FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese: „Választási bizottságok működése Magyarországon, különös tekintettel a 2014. évi helyi önkormányzati választásokra” in CSERNY (29. l.) 39.

⁵⁴ Bár az illetéktelenséget meg kellene szüntetni, mivel alapjog érvényesítéséről van szó. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 291–293.

⁵⁵ Vö. pl. az Amerikai Egyesült Államok rendszerével, ahol a választási ügyekben a bíróság saját szerepét csökkentette azzal, hogy nem tartja alkalmazhatónak az egyéni érintettség elvét. ТОКАЛ (25. l.).

Ha a hatáskör-átalakítás az egyes szervek között nem is elengedhetetlen kényszer, megfontolandó lehet kisebb módosítások elvégzése. Erre okot adnak részben az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziójának jelentésében foglalt ajánlások. Így például nem jogalkotást, hanem a választási szervek stratégiai megfontolásának erősítését igényli annak az ajánlásnak a megvalósítása, hogy az iránymutatások kibocsátására ne ad hoc kerüljön sor, hanem a választási eljárás minél előbbi szakaszában, valamint hogy a választási szervek minél szélesebb körű, átfogóbb kampányt folytassanak a választópolgárok tájékoztatása érdekében.⁵⁶

Ezenkívül szükséges összegezni a választások lebonyolításában részt vevő szervek jogalkalmazási tapasztalatait, és amennyiben szükséges, a szabályozás korrekcióját elvégezni. Ilyen javaslatokat tartalmaznak a Nemzeti Választási Bizottság elnökének és a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének az Országgyűléshez benyújtott, az egyes választások lebonyolításának tapasztalatairól szóló beszámolóit, valamint a területi választási irodák vezetői által az NVI-nek készített beszámolók. Természetesen ezeket a javaslatokat is alá kell vetni az alkotmányosság szűrőjének megvalósításuk előtt.

A választási szervekről szóló rész minden valószínűség szerint e kötet legkevésbé izgalmas fejezete. Ahogyan a fentiekben láttuk, a választások lebonyolítása és az azt végző szervek sokáig egyáltalán nem kerültek az érdeklődés középpontjába. Ennek oka, hogy a választási eljárás főszereplői nem a választási szervek, hanem a választópolgárok és a versengő jelöltek, szervezetek. Annak ellenére van ez így, hogy a választás általában egy államban a legbonyolultabb adminisztratív feladat, amit ráadásul egy politikailag érzékeny környezetben kell elvégezni. Ha a választás lebonyolítása zavartalanul zajlik, a választási szervek „észrevétlenek” maradnak. Ez történt tulajdonképpen az elmúlt évtizedekben Magyarországon. A legutóbbi választás során alkalmazott, a jogorvoslatokra vonatkozó új szabályozást értékelő munka szerint:

[a]z új választási eljárási törvénynek a jogorvoslatra vonatkozó szabályai összességében jól vizsgáztak: képesek voltak biztosítani azt, hogy a választásokkal összefüggő, feltételezett jogsértésekkel szemben tisztességes eljárás keretében lehessen elégtelt keresni, ezzel pedig erősítették a választás legitimitását is.⁵⁷ Az EBESZ ODIHR választási megfigyelői missziója számos, a szabályozással kapcsolatos probléma feltárása mellett is a választási szervekről úgy nyilatkozott, hogy „szervezetten és hatékonyan végezték a munkájukat.”⁵⁸

A választási szervek rendszerének átfogó átalakítására tehát nincs szükség, így a jogalkotó minden energiáját a választási rendszer és eljárás azon elemeinek megreformálására fordíthatja, amelyek alkotmányos alapelvekkel, nemzetközi követelményekkel ellentétesek, és a szabad és tisztességes választások tartását veszélyeztetik.

⁵⁶ Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 26. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

⁵⁷ TORDAI Csaba: „A választási jogorvoslatok szabályainak változásai a gyakorlat tükrében” *Közjogi Szemle* 2014/2. 24.

⁵⁸ Hungary Parliamentary Elections April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 9. Lásd www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.