



NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG
ELNÖK

NVB/1199/2018.

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: B/1

Érkezett: 2018 MÁJ 07.

A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2018. április 8-án megtartott általános választásán végzett tevékenységéről

Előadó: Prof. Dr. Patyi András

Budapest, 2018. május

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 13. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Bizottság elnöke az általános választásokat követően a Nemzeti Választási Bizottságnak a választáson végzett tevékenységéről beszámol az Országgyűlésnek. E kötelezettségemnek eleget téve az alábbiakban tájékoztatom az Országgyűlést a Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2018. évi, a Köztársasági Elnök úr által a 2/2018. (I. 11.) KE határozattal 2018. április 8-ra kitűzött általános választásán végzett munkájáról.

Az általános választásokon alkalmazandó szabályozás alapjait Magyarország Alaptörvénye, mint Magyarország jogrendszerének alapját képező legfelsőbb szintű szabályrendszer állapítja meg. A választásokra vonatkozó legfontosabb alkotmányos alapvetések közül ki kell emelni, az Alaptörvény B) cikkét, mely Magyarországot olyan, köztársasági államformájú független, demokratikus jogállamként határozza meg, ahol a közhatalom forrása a nép, aki ezt választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A XXIII. cikk tartalmazza az aktív és a passzív választójog alkotmányos alapját, rögzítve, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy (többek között) az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen.

A választások során jelöltek, jelölő szervezetek és vélemények, álláspontok versengenek egymással a választópolgárok bizalmának elnyerése érdekében. Ennek a versengésnek az alkotmányos alapját teremti meg az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében írt, mindenkit megillető véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog. Mivel a választási kampány a jelölő szervezetek és jelöltek közötti verseny, amelynek kifejezett célja a választópolgári akarat befolyásolása, formálása, a választópolgárok meggyőzésének kialakítása, a kampányhoz kötődő jogegyenlőség követelménye, az egyenlő esély elve a választási kampány idején akkor érvényesül, ha a jelölő szervezetek és jelöltek számára azonosak azok az objektív, külső feltételek, amelyek mellett képesek választási üzeneteiket eljuttatni a választókhöz. Ezért kiemelt jelentőséggel bírnak a IX. cikk további rendelkezései is. A (2) bekezdés szerint Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit, a (3) bekezdés kifejezetten a választásokra vonatkozó rendelkezése alapján előírja, hogy 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. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos korlátai körében az Alaptörvény kifejezetten úgy rendelkezik, hogy annak gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, és a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. A 2018-as választáson különös jelentőséget nyert XXIX. cikk (1) bekezdés első mondata szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

További lényeges és kiemelendő alkotmányos előírást rögzít a választások alapelveit meghatározó 2. cikk (1) bekezdése: „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

A Nemzeti Választási Bizottság az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán a 2014. évi általános választás eljárásában már alkalmazott jogszabályi rendelkezések alapján járt el. Az Alaptörvény, a választás anyagi jogi szabályait rögzítő, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.), az eljárási szabályokat tartalmazó Ve.-nek a választási bizottságok feladat-és hatáskörét meghatározó szabályai, valamint a választási kampány során felmerülő ügyekben a választási bizottságok által is alkalmazásra kerülő, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) a 2014-ben hatályos rendelkezésekhez képest lényegi eltérést nem tartalmaztak. A választási szervek, valamint a választópolgári támogatás érdekében magukat megmérettető jelölő szervezetek és jelöltek számára ismert és kiszámítható jogszabályi környezetben zajlott a 2018. évi általános választás.

I. Az országgyűlési képviselők választási eljárásában részt vevő választási bizottságok

Az NVB munkáját jelentősen befolyásolja a választási bizottságok fórumrendszere. A jogorvoslati rendben a 106 országgyűlési egyéni választókerület választási bizottságai (OEVB) járnak el első fokon az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódó választási igazgatási hatáskörökben és a jogszabálysértések esetén, egyes médiaügyek kivételével. A területi választási bizottságok működésének hiányában az elsőfokú döntések elleni fellebbezéseket kivétel nélkül a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Az NVB jelentős elsőfokú ügyteherrel is rendelkezik a jogszabálysértések elbírálása során, kiemelten a médiaügyekben, és számos adminisztratív (igazgatási típusú) döntéshozatali kötelezettsége is van. Összességében ez azt eredményezi, hogy az egyetlen testületként eljáró NVB egyedi döntéshozóként szűk keresztmetszetet képez az OEVB-k és a Kúria között, amely párhuzamos eljárásokban, egyszerre több tanáccsal bírálja el a felterjesztett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmeket.

A Ve. 42. §-a értelmében a Nemzeti Választási Bizottság az eljárása részletes szabályait – az alakuló ülését követő harminc napon belül – ügyrendben állapítja meg, amelyet a választások hivatalos honlapján közzé kell tenni. Az NVB 2013. október 8-án elfogadott és 2014. február 9-én, valamint 2018. február 9-én módosított, alapvetően döntésorientált Ügyrendje támogatja az ügyek érdemi megvitatása mellett a megtárgyalás reális időkeretben tartását. A Ve.-ben meghatározott eljárási keretek között azonban az ügyteher jelentősen nem növelhető a szakszerű elbírálás és a jogorvoslati határidők megtartásának sérelme nélkül.

Érdemben szintén a jogorvoslati fórumrendszerhez kapcsolódó kérdés az ügyek megfelelő határidőben történő elbírálásának támogatása. Az OEVB döntésekkel szemben benyújtott fellebbezések elsősorban az elsőfokú szerv felterjesztése útján kerülnek az NVB-hez, hiszen azt az OEVB-nél kell előterjeszteni. A felterjesztést a Ve. szabályai szerint a benyújtás napján kell végrehajtani, de jelenleg az elbírálás háromnapos határideje abban az esetben sem hosszabbodik meg az NVB számára,

ha az első fokon eljáró választási bizottság mellett működő választási iroda e kötelezettségének csak késedelmesen vagy nem teljes körben tesz eleget.

Az OEVB-k tagjainak megbízásában a joggyakorlat (a Ve. szabályainak változatlanlansága mellett) jelentős változást hozott a 2018. évi választáson. A Ve. 28. § (1) bekezdése alapján a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a helyi választási bizottság további egy-egy tagját a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízzák meg.

A korábbi joggyakorlat ezt a szabályt úgy értelmezte az országgyűlési választáson az OEVB-k esetén, hogy csak az a jelölő szervezet delegálhat tagot, amely a választókerületben jelöltet állított, attól függetlenül, hogy országos listával egyébként rendelkezik-e a párt vagy sem. Visszautasított delegálásokat követő jogorvoslati eljárásokban a Kúria Kvk.V.37.372/2018/3. számú, majd további két végzésében úgy döntött, hogy a Ve. szabályai nem tesznek különbséget az egyes választástípusok és választási bizottságok között, az OEVB feladatköre sem kizárólagosan az egyéni választókerületi választáshoz kapcsolódik. Ez pedig azt jelenti, hogy az OEVB-kbe megbízhat tagot olyan jelölő szervezet is, amely bár rendelkezik országos listával, de az adott választókerületben egyéni képviselőjelöltet nem állított.

A Nemzeti Választási Bizottság szerkezete, tagjai a korábbi szabályok szerint alakultak. Az Országgyűlésben a 2014-2018. közötti ciklusban képviselőcsoporttal rendelkező pártok által delegált bizottsági tagok megbízatása a választás 2018. január 11-i kitűzésével megszűnt. A pártlistát állító 23 párt és a nemzetiségi listát állító 13 országos nemzetiségi önkormányzat közül a Ve. 27. § (2) bekezdésében foglalt jogával a Ve. 30. § (2) bekezdésében meghatározott jogvesztő határidőig 15 párt és 7 országos nemzetiségi önkormányzat élt, így a Bizottság 2018. március 27. és 2018. május 8. között 29 taggal működött.

Itt ismét kiemelés érdemel, hogy központi szerepet kap az eljárás hatékonyságában a részletes és pontos Ügyrend, amely segít keretek között tartani az ülésezést a testület munkájába bekapcsolódó nagyszámú új tag esetén is.

A jelenlegi beszámolóval érintett választási időszakban az NVB-be megbízott tagok egy része felől két alkalommal is felmerült az Ügyrend módosításának szükségessége. Az erre irányuló javaslatokat az NVB végül nem vette napirendjére. A második javaslat az április 6-i ülésen indítványozta a módosítás megtárgyalását. Az NVB Ügyrendjének a választások előtt két nappal történő átfogó módosítását sem időszerűnek, sem szükségszerűnek nem tartottam és a javasolt tartalom bizonyos működési kockázatokat is hordozott. A javaslatok a közvélemény számára is ismertté váltak, ezért érdemes röviden kitérni erre a kérdésre.

Miközben – ahogyan azt a javaslattevők hangsúlyozták – a Ve. 19. § (1) bekezdés alapján (minimális eltéréssel) a választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei azonosak és a Bizottság elnöke maga is választott tagja az NVB-nek, éppen a Ve. emeli ki az elnököt és jelöl ki számára többlet feladatokat is.

Az NVB, mint minden választási bizottság a többségi elv alapján működő döntéshozó testület, melynek a delegálások folytán kialakuló nagy létszámmal is képesnek kell

lenni rendkívül rövid idő alatt írásba foglalt, a bírósági felülvizsgálatra alkalmas határozatot hozni az érdemi vizsgálatra kerülő beadványokról. A javasolt változtatások nagy mértékben át kívánták alakítani a 2013-ban kialakított és azóta is működő előkészítési, döntéshozatali rendszert.

Az NVB döntéshozatali munkájának támogatását, segítségét az NVI látja el, melynek ezt a feladatot a Ve. határozza meg. A Ve. 75. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alapján az NVI ellátja a választási bizottság titkársági feladatait, döntésre előkészíti a Bizottság hatáskörébe tartozó ügyeket, valamint biztosítja a választási bizottság működésének tárgyi és technikai feltételeit.

Ezen feladatokban a Ve. 71. § (4) bekezdés alapján az NVI elnöke (mint a Bizottság mellett működő választási iroda vezetője) számára az NVB elnöke a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében utasítást adhat. A törvény ezt nem a bizottsági tagoknak és nem a testület egészének teszi lehetővé, hanem az elnöknek. A titkárság döntés-előkészítő tevékenységét tehát nem a tagok külön-külön, vagy a tagok egy csoportja és nem is az NVB egésze irányítja, hanem a törvényben erre utasítási joggal felruházott elnök. A jelenlegi döntés-előkészítési rend ezen a törvényi szabályon alapul, a javasolt módosítások ettől eltérő rendet vezettek volna be.

A Ve. nem ismeri továbbá a javaslatban (az alkotmánybírósági működés mintájára bevezetni javasolt) különvélemény fogalmát, a szó szerinti jegyzőkönyvezés követelményét, a hangfelvétel készítésének lehetőségét, sőt kötelező előírását sem lehet levezetni belőle. Az NVB a listát állító jelölő szervezetek tagok megbízására vonatkozó joga ellenére sem változtatja meg a státuszát, nem politikai testület, még akkor sem, ha pártok megbízottjai alkotják benne a többséget, hanem választási szerv. Nem alakulhat át kis országgyűléssé, de egyben nem is Alkotmánybíróság vagy kúriai ítélkező tanács.

Az NVB-nek az érdemi beadványokról a vonatkozó szigorú eljárási szabályok értelmében 3 nap alatt, a harmadik nap éjfélig nemcsak meg kell hoznia a döntést, de azt írásba foglalva a honlapon közzé is kell tenni. Ez (mint már említésre került) nem kis feladat a másodfokú jogorvoslati ügyekben, hiszen a 3 napos határidő a fellebbezésnek az első fokú szervnél való benyújtásával indul, gyakran egy-két nap elteltével érkezik meg vagy válik hozzáférhetővé a rendszerbe feltöltött fellebbezés az NVI számára, de arra is volt példa, hogy a fellebbezést a harmadik napon délután terjesztette fel az OEVI. Az alsó fokú szervek mulasztásaira azonban az NVB nem hivatkozhat, a törvényi határidő betartása alól ilyen kimentési vagy határidő-módosulási okot jelenleg nem tartalmaz a Ve.

A javasolt döntés-előkészítési ügyrendi határidők gyakorlatilag lehetetlenné tették volna ennek a szigorú törvényi határidőnek a betartását, egyben gyakran be nem tartható belső határidőket, ezzel végrehajthatatlan feladatokat írtak volna elő az NVI és annak elnöke számára.

II. A Nemzeti Választási Bizottság határozatainak vizsgálata (2018. január 11 – 2018. május 4.)

A Nemzeti Választási Bizottság a választás kitűzésétől, 2018. január 11-től 2018. május 4-ig, az országos listás eredmény jogerőre emelkedését követő napig 41 ülést tartott. Ez hetente átlagosan mintegy 2,5 ülést jelent, azonban figyelembe kell venni, hogy az ülések eloszlása nem volt egyenletes a választás során, így pl. március hónapban 16 db ülést tartott a Bizottság, tehát átlagosan egy héten négyszer ülésezett. A választási eljárással összefüggésben összesen 942 határozatot hozott a Bizottság. Az ülések gyakorisága és a meghozott határozatok száma a 2014-es választási eljáráshoz hasonlóan alakult, azonban a döntések tárgyi megoszlása a korábitól jelentősen eltért.

A Nemzeti Választási Bizottság az országgyűlési képviselők választási eljárásában, mint jogorvoslati fórum a Ve. 297. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri szabály alapján első és másodfokú szervként is eljár. A jogorvoslati kérelmek elbírálásán túl számos, a Ve. feladatköri szabálya alapján előírt döntést hozott. Ilyen volt:

- a jelölő szervezetek és országos listák nyilvántartásba vétele,
- a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok számának meghatározása,
- az országos listák sorrendjének kisorsolása,
- az országos listát állító jelölő szervezetek politikai reklámjainak a közszolgálati médiaszolgáltató lineáris médiaszolgáltatásában való közzétételre szánt időtartam felosztása,
- a pártlistás és nemzetiségi listás szavazólapok adattartalmának jóváhagyása,
- a nemzetiségi listát állító nemzetiségi önkormányzatokat megillető központi költségvetési támogatás meghatározása,
- a megfigyelők nyilvántartásba vétele,
- a levélben szavazás és országos listás eredmény megállapítása

tárgyában hozott döntések.

II/1. Jelölő szervezetek, egyéni jelöltek, országos listák nyilvántartásba vételével, valamint az ajánlóívek visszaadásával kapcsolatos törvényi kötelezettség elmulasztása tárgyában hozott döntések

2018-ban is jelentős számú párt kérte a Nemzeti Választási Bizottságtól jelölő szervezetként való nyilvántartásba vételét és többségük kérelme megfelelt a jogszabályi feltételeknek. Az adminisztratív eljárást követően a Bizottság összesen 100 pártot és a 13 országos nemzetiségi önkormányzatot, összesen 113 szervezetet vett jelölő szervezetként nyilvántartásba. Összehasonlításképpen 2014-ben összesen 84 jogerősen nyilvántartásba vett szervezet vett részt az országgyűlési képviselők választási eljárásában.

A legnagyobb munkaterhet hasonlóan a 2014. évi választási eljáráshoz, most is az egyéni jelöltek nyilvántartásba vétele (azaz az egyéni jelöltállítás) tárgyában hozott egyéni választókerületi választási bizottságok döntéseivel szemben benyújtott fellebbezések elbírálása jelentette, mivel 2018-ban is rendkívül nagyszámú választópolgár kezdeményezte jelöltként való nyilvántartásba vételét. Közülük első, illetve másodfokon jogerősen összesen 1794 választópolgárt vettek jelöltként nyilvántartásba.

A korábbi választáshoz képest ebben a tárgykörben lényegesen több volt az érdemi elbírálás alá vonható fellebbezések száma. Megfigyelhető volt, hogy a beadványozók számos esetben a Kúria és a Nemzeti Választási Bizottság által 2014-ben kimunkált joggyakorlat alapján terjesztették elő jogorvoslati kérelmüket, vagyis a Vjt., illetve a Ve. tételes rendelkezéseinek, mint megsértett jogszabályhelyeknek a megjelölésén túl a választási irodáktól kapott tájékoztatás alapján az ajánlóív száma és az ajánlás sorának tételes megjelölésével és a jogszabálysértéshez fűzött indokolással vitatták az ajánlásellenőrzés eredményét és az annak alapján meghozott bizottsági döntést. Az ilyen érdemi fellebbezések alapján a Nemzeti Választási Iroda számos esetben végezte el az ajánlások újbóli, tételes ellenőrzését. Az ismételt ellenőrzések alapján a Bizottság összesen 4 esetben változtatta meg az elsőfokú döntést oly módon, hogy az a korábbi döntés érdemi változtatását is jelentette, vagyis nem csak az érvényes ajánlások száma változott meg, hanem az elsőfokú visszautasító döntéssel szemben az NVB a jelöltet nyilvántartásba vette. 3 alkalommal a felülvizsgálat alapján az érvényes ajánlások száma a Vjt.-ben meghatározott minimum alá csökkent, ezért az NVB az OEVB határozatát úgy változtatta meg, hogy visszautasította a jelölt nyilvántartásba vételét. A többi esetben az érvényes ajánlások számának felülvizsgálata, korrekciója nem fordította meg az OEVB nyilvántartásba vételi, illetve visszautasító döntését.

Ahogy az már a 2014. évi országgyűlési képviselők választásáról készített beszámolóban is jeleztem, a többes ajánlás intézménye magában hordozza a választópolgárok adataival való visszaélés lehetőségét. A Bizottsághoz számos olyan jogorvoslati kérelem került benyújtásra, amelyben a választópolgár azt sérelmezte, hogy a lakóhelye szerinti illetékes egyéni választókerületi választási irodától kapott kimutatás szerint több olyan, a választókerületben induló jelölt ajánlóívén szerepel az aláírása, akit ő nem ajánlott. A választási szerveknek igen korlátozottak a lehetőségei e jogsértések tárgyában. A választási irodák az ajánlások ellenőrzését a Ve. alapján végzik, amely nem enged meg többet, mint az ajánló választópolgár adatainak összevetését a névjegyzék adataival, amelynek nem része a választópolgár aláírás-képének ellenőrzése vagy az esetleges ismétlődések, átfedések vizsgálata a különböző jelöltek ajánlóívein.

A Nemzeti Választási Bizottság pedig az eljárás rövid időtartamára és sommás jellegére tekintettel az egyéb feltételeknek megfelelő fellebbezés alapján az adott választópolgári ajánlás érvénytelenné nyilvánításáról és így az érvényes ajánlások számának csökkentéséről rendelkezhetett. A jogvesztő határidők miatt a jelölt nyilvántartásba vételét ezek a visszaélések nem akadályozták meg, ha továbbra is megvolt a megfelelő számú érvényes aláírás és a formai feltételek egyébként teljesültek. Az NVB mérlegelési jogkörének hiányára rámutatott a Kúria Kvk.V.37.290/2018/2. számú végzése is. Ebben az esetben az NVB egy formailag megfelelő lista nyilvántartásba vételét utasította vissza, mert a jelölő szervezet neve több, ajánlóívekkel való visszaéléssel kapcsolatban is felmerült, amelyekben már a választási eljárás során megindultak a büntető eljárások. A Kúria ezzel szemben csak a formai feltételek vizsgálatát tartotta elfogadhatónak és a jelölő szervezet listáját nyilvántartásba vette.

A Bizottság ezért a hasonló ügyekben a hatáskörrel rendelkező szervek eljárásának kezdeményezésére szorult. Két esetben a benyújtott jogorvoslati kérelem alapján a

Bizottság büntető feljelentését tett, mert a jelölt ajánlóíveinek adattartalma azonos volt más pártok jelöltjei ajánlóívének adattartalmával, még hozzá úgy, hogy azokon azonos sorrendben szerepeltek az ajánló választópolgárok adatai, azonosak voltak az adateltérések, miközben az azonos nevű és adatú személyek aláírása teljesen eltérő volt. Hasonló intézkedést számos OEVB is tett saját hatáskörében eljárva.

Az ajánlóíveknek a törvényi határidőt meghaladó, késedelmes vagy hiányos visszaszolgáltatásával kapcsolatban a Nemzeti Választási Bizottsághoz mindösszesen 41 fellebbezés érkezett, amely rendkívül jelentős csökkenés a 4 évvel ezelőtti 239 fellebbezéssel szemben. Ilyen nagyságrendű csökkenés az első fokon kiszabott bírságoknál nem figyelhető meg, így az elsőfokú döntések vitatásának hiánya vélhetően az objektív felelősség 2014. évi tapasztalatokon nyugvó tudatosulásának és a lehetséges kimentési okok rendkívül szűk körének tudható be.

Ahogy a jelölő szervezetek és jelöltek nyilvántartásba vétele kezdeményezésének, úgy a pártlista állításának szándékában is jelentős, bár a 2014-es adatokat nem számottevően felülmúló aktivitás mutatkozott az eljárás során. A Nemzeti Választási Bizottságnál a Ve.-ben előírt jogvesztő határidőig, 2018. március 6-án 16.00 óráig az arra jogosultak 40 pártlista és 13 nemzetiségi lista nyilvántartásba vételét kezdeményezték. A Bizottság valamennyi nemzetiségi listát nyilvántartásba vette, a pártlisták közül pedig 22 esetben döntött a nyilvántartásba vételről, 18 pártlista nyilvántartásba vételét visszautasította. E döntésekkel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmek alapján a Kúria 6 esetben helybenhagyta az NVB döntését, 2 visszautasítás kapcsán azonban (a fentiekben említett számú végzésével) az NVB határozatának megváltoztatásáról és az Összefogás Párt, valamint a Rend és Elszámoltatás Párt pártlistájának nyilvántartásba vételéről döntött.

A jogerősen nyilvántartásba vett 24 pártlista közül a szavazólapon végül 23 szerepelt, mivel a Bizottság a Szegényekért Párt korábban nyilvántartásba vett pártlistáját a Ve. 254. § (2) bekezdése alapján, az e szabály értelmezéséről kiadott 1/2018. NVB iránymutatásban rögzített álláspontra figyelemmel törölte. A törlés oka az volt, hogy a szervezet jogerősen nyilvántartásba vett jelöltjeinek száma a Vjt. 8. §-ában rögzített törvényi minimum alá csökkent. Az NVB-nek a lista törléséről rendelkező és a Ve. 254. § (2) bekezdésében foglalt szabályt a Ve. hatályba lépése óta először alkalmazó döntése jogorvoslat nélkül emelkedett jogerőre.

III/2. Választási kampánnyal kapcsolatos döntések

A Nemzeti Választási Bizottság határozathozatalának jelentős részét tette ki a választási kampány szabályainak megsértése miatt indított jogorvoslati eljárások első és másodfokú elbírálása. Az 55 elsőfokú döntés mellett 111 fellebbezést bírált el a Bizottság.

A jogorvoslati kérelmek több témát is kiemelten érintettek. A választási kampányban most is fontos szerepet kaptak a választási plakátok, így az ezeket érintő jogorvoslati kérelmek is gyakoriak voltak. A választási plakátok impresszumának kérdése a 2016. évi népszavazást követően ismét fókuszba került, és jelentős jogalkalmazási bizonytalanság alakult ki a Ve. 144. § (5) bekezdésének első fordulatával kapcsolatban, amely szerint egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén plakát, illetve óriásplakát elhelyezését a helyi önkormányzat, a fővárosban a

fővárosi önkormányzat műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból rendeletben megtilthatja.

Az NVB gyakorlatában érvényesítette a Kúria által a 2014. évi választások során kialakított szabályrendszert, amely szerint a választási kampányban a véleménynyilvánítás szabadságának megnyilvánulási formája, eszköze a plakátok készítése, elhelyezése és ebből fakadóan a Ve. 144. §-ának helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag e § rendelkezései az irányadók. A Kúria álláspontja szerint a választási szervek csak a Ve. rendelkezéseinek való megfelelést vizsgálhatják, míg egyéb, így például a közúti közlekedési szabályok, és a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják, tekintve, hogy a Ve. plakátokra vonatkozó rendelkezései egy zárt szabályrendszert alkotnak, ami mind a plakátok elhelyezésére, mind eltávolításukra irányadó.

Ehhez a szabályrendszerhez a 2016. évi népszavazási eljárásban tette hozzá többletként a Kúria azt az elvárást, hogy a kampányeszköz jellegéből, céljából, rendeltetéséből az következik, hogy a plakátról egyértelműen és nyilvánvalóan megállapíthatónak kell lennie, hogy a kampányban kinek a támogatására ösztönöz, illetve, hogy ki volt a megrendelője. Ez utóbbi követelményt az országgyűlési választásokon az NVB nem csak impresszummal vagy jól láthatóan elhelyezett felirattal látta teljesíthetőnek, hanem a választásnak a népszavazástól alapvetően eltérő jellegéből fakadóan (hiszen ilyenkor nem az igen-nem válaszok, hanem személyek és pártok versengenek) egy országosan széles körben ismert pártállású jelölt, lényegében a legismertebb magyar közszereplő megjelenítése esetén a jelölt szervezet szembetűnő megjelölése nélkül is elfogadta. A Kúria ezt az álláspontot nem tartotta megfelelőnek, és a listavezető jelöltet megjelenítő, a plakátot elhelyező jelölt szervezetet távolról csak nehezen olvashatóan megjelenítő plakáttal kapcsolatban jogsértést állapított meg. Az ügy az Alkotmánybíróság elé került, amely a Kúriának az NVB határozatával ellentétes, azt felülbíráló döntését megsemmisítette. 3134/2018. (IV. 19.) AB végzésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben a plakátok elhelyezését korlátozó, így végső soron a véleménynyilvánítás korlátozását jelentő Ve. 144. § (4)-(7) bekezdés rendelkezései zárt szabályrendszert alkotnak, a Kúria sem támaszthat a plakátoknak lényegében azonnali felismerhetőségét előíró, a Ve.-ben nem szereplő követelményt.

A plakátokkal kapcsolatban fajsúlyos kérdéssé vált a Bizottság gyakorlatában a Ve. 144. § (5) bekezdésében szabályozott, önkormányzati rendeletek által alkalmazható elhelyezési korlátozás is. A Nemzeti Választási Bizottság gyakorlatában azt vizsgálta, hogy az adott önkormányzati rendelet a Ve. 144. § (5) bekezdésén alapuló korlátozást fogalmaz-e meg. Annak megítélése, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik-e, vagy tartalma túlterjeszkedik-e a Ve.-ben foglalt felhatalmazáson a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 12. § (4) bekezdés a) pontja alapján a Kúria jogosultsága.

Ezzel szemben a kampány során a Kúria már több új végzésében, így pl. Kvk.III.37.400/2018/2. számú határozatában azt az igényt támasztotta, hogy az önkormányzati rendeletben műemlékvédelmi, környezetvédelmi okból megjelölt korlátozásokat nem csak formai, hanem tartalmi szempontból is vizsgálni szükséges. Így az eljáró választási szervnek nem csak abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a jogorvoslattal érintett plakát az önkormányzati rendelet által védett helyen

került-e elhelyezésre vagy eltávolításra, hanem abban is, hogy a rendeletben megjelölt helyszín kellően konkrétan nevesítve került-e műemlékvédelmi vagy környezetvédelmi korlátozás alá, és hogy ez a védelmi helyzet a Ve. 144. § (5) bekezdése alapján valóban indokolt-e.

A Kúria döntései a tartalmi felülvizsgálatok során nem vezettek egységes eredményre, hiszen ugyanazon település, Hatvan város önkormányzatának egyazon vonatkozó rendelete három alkalommal is felülvizsgálat alá esett plakátügyekben, két alkalommal a Kúria megfelelőnek találta a rendeletet, míg egy alkalommal azt állapította meg, hogy az abban foglalt korlátozás nem felel meg a Ve. 144. § (5) bekezdésének.

Mint látható a tartalmi felülvizsgálat konkrét kérdéseit a Kúria sem ítéli meg egységesen, ennek fényében pedig a választási bizottságoktól sem várható el egységes joggyakorlat ezekben az átlagosnál bonyolultabb szakmai megítélésű ügyekben. Álláspontom szerint jelentős elvi problémát is jelent, ha a pusztai alaki megfelelésen túl a választási bizottságoknak tartalmilag kellene vizsgálniuk ezeket az önkormányzati rendeleteket, hiszen nagyon könnyen elmosódhat a határ az eseti döntéshozatal és a tartalmilag utólagos normakontrollnak minősíthető döntések között.

A választási kampány további hangsúlyos eleme a nyomtatott és internetes média, továbbá a lineáris műsorszolgáltatók közreműködése, amely magában foglalja a politikai hirdetések, választási hirdetések megjelenítését, illetve a hírszolgáltatást, amelynek szerkesztési gyakorlata szintén kihathat a választói akaratra és így a választási eljárásban is értékelhető.

A választási kampány korai szakaszában már reflektorfénybe került az önkormányzati kiadású, többségében ingyenes és nagy példányszámban terjesztett időszakos lapok szerkesztési gyakorlata.

A Kúria kampányidőszak elején hozott Kvk.III.37.236/2018/4. számú végzése több elvi megállapítást is tett, amelyeket a Nemzeti Választási Bizottság a választási eljárás során következetesen érvényesített. Első lényegi megállapítása, hogy nyomtatott sajtótermék esetében ugyanazon elv mentén vizsgálható a Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontjának, azaz az esélyegyenlőség elvének sérelme, ahogyan a műsorszámok összessége esetén is. Míg a mozgóképből és a hangból álló médiaszolgáltatásokban közzétett médiatartalom műsorszámokból áll, addig nyomtatott sajtótermék esetén az egyes lapszámok cikkekből és képekből tevődnek össze. Ahogyan lineáris médiaszolgáltatás esetén a műsorszámokat főszabály szerint együttesen, mint műsorfolyamot kell értékelni, a nyomtatott sajtótermék esetében az egy lapszámot alkotó cikkek és képek összességét kell vizsgálni. Ez felülírta az NVB korábban érvényesülő gyakorlatát, ami nyomtatott termékek esetében a műsorfolyam alatt a választási kampány során megjelenő lapszámok összességét vagy jelentős részét értette. Ez a Kúria szerint nem tenné lehetővé az esélyegyenlőség elve megsértésének hatékony vizsgálatát és szankcionálását.

A helyi közhatalom országgyűlési választási kampányban való megjelenésével már 2014-ben is alkalmazott gyakorlat bővítését és konkretizálását jelentette a Kúriának az a megállapítása, hogy a Ve. 146. § b) pontja szerinti politikai hirdetés szigorú – és egyenlő megjelenési esélyeket biztosító – közzétételén túlmenő választási

kampánytevékenységet helyi önkormányzat sajtóterméke nem folytathat. Mivel a Ve. 141. §-a alapján kampánytevékenység lehet minden kampányidőszakban folytatott tevékenység, amely a választói akaratot befolyásolja vagy ezt megkísérli, így rendkívül szigorú keretek közé szorul a szerkesztői tevékenység.

Az esélyegyenlőség sérelmét a Kúria álláspontja szerint már az is megalapozza, ha a jelölt személyének szereplése a kampányidőszakban jelölti minőségétől függetlenül, más funkciója miatt vagy nem a választási eljáráshoz kapcsolódóan történik, de eléri azt a szintet, amely felveti annak látszatát, hogy az önkormányzati sajtótermék a választási kampányban semleges pozícióját feladva az egyik jelölő szervezet vagy jelölt mellett tűnik fel.

II/3. Választási eredményt megállapító döntések

A szavazás napját követően több olyan jogorvoslati kérelem is érkezett a Bizottsághoz, amelyek a Nemzeti Választási Iroda által a Ve. 76. § (1) bekezdés c) és g) pontja szerinti, a választási informatikai rendszer kialakításával és biztonságos működtetésével, valamint a választások hivatalos honlapjának működtetésével kapcsolatos feladatellátást kifogásolták. Ezeknek a jogorvoslati kérelmeknek az előzménye volt, hogy a szavazás napján a portál a 9 órai napközbeni részvételi adatok megjelenítését követően egy tartalékportálra váltott át. Ez utóbbi már többször kipróbált és működtetett technológiára épülő alkalmazás, ami egy csökkentett hálózati forgalmat generáló, statikus oldalakat biztosító informatikai megoldáson alapul, ami nagyobb teherbírású is. Az átállás indoka az volt, hogy a részvételi és a választás előzetes eredményével kapcsolatos tájékoztató adatok iránti rendkívül magas érdeklődést zökkenőmentesen kiszolgálhassa a Nemzeti Választási Iroda. A Nemzeti Választási Bizottság valamennyi döntésében hangsúlyozta, hogy a honlap működésének csökkentett üzemmódja a mögöttes választási informatikai rendszerek működését nem érintette, mivel azok elkülönült, védett hálózaton, funkciójukat betöltve üzemeltek. Amiatt azonban, hogy a csökkentett üzemmódú honlapon néhány napig nem voltak elérhetők olyan adattartalmak, amelyek esetében a közzétételi kötelezettség a Ve. alapelvi és tételes rendelkezéseiből következik (NVB 2018. április 8-a előtti határozatai, iránymutatásai, választási szervek elérhetőségei) a Bizottság megállapította a jogsértést.

A honlap csökkentett adattartalmára, illetve funkcionalitására, a korábbi választási adatok rövid időtartamig való el nem érhetőségére, az egyéni választókerületi eredményt és az országos listás eredményt megállapító jogorvoslati kérelmekben is hivatkoztak a fellebbezők, illetve a felülvizsgálati kérelmet benyújtók. Érdemi indokolás, az eredmény-megállapítás és a honlap adattartalma közötti ok-okozati összefüggés feltárásának hiányában azonban sem az NVB, sem a Kúria előtt nem fogtak helyt ezek a kérelmek.

A Ve. 294-296. §-ának szabályai alapján a választás egyéni választókerületi eredményét az illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, a választás országos listás eredményét a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg. Az egyéni választókerületi eredményt megállapító döntésekkel szemben jelentős számú fellebbezést nyújtottak be az arra jogosultak. Összehasonlításuképpen, míg 2014-ben mindösszesen 5 fellebbezés érkezett az NVB-hez, addig 2018-ban összesen 131 olyan jogorvoslati kérelmet (129 fellebbezést és 2 kifogást) bírált el a

Bizottság, amely az egyéni választókerületi eredményt megállapító döntést támadta. Ezek közül nagyszámú kérelem megközelítőleg azonos tartalommal vitatta az egyes választókerületi eredményeket. A Bizottság egyetlen esetben változtatta meg OEVB eredményt megállapító döntését, azonban itt sem került sor új győztes kihirdetésére. Ekkor 2 többlétszavazat kapcsán a Ve. 197. §-ának a szavazóköri és az egyéni választókerületi eredményen való következetes végigvezetése volt szükséges, amelyet a választási szervek elmulasztottak. A többi fellebbezés esetében az NVB többsége úgy foglalt állást, hogy a jogorvoslati kérelmek nem hivatkoztak olyan törvénysértésre, illetve nem jelöltek meg olyan bizonyítékokat, amelyek legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztották volna az eredmény megállapítása során elkövetett jogsértéseket.

Jelen választási eljárásban 4 egyéni választókerületi választási bizottság kizárólag jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel állapította meg a választókerületi választás eredményét, és elmulasztott formális határozatot hozni arról. A Ve. rendelkezései alapján a választás egyéni választókerületi eredményéről, a levélben szavazás eredményéről és az országos listás eredményről határozat formájában kell döntést hozniuk a választási bizottságoknak, amelyeknek része az országgyűlési képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, valamint a választási eljárásban használandó nyomtatványokról, valamint egyes választási tárgyú rendeletek módosításáról szóló 1/2018. (I. 3.) IM rendeletben (a továbbiakban: IM rendelet) meghatározott, a számszaki részleteket tartalmazó jegyzőkönyv.

A fentiekben jelzett esetekben jogorvoslati kérelmeket terjesztettek elő az illetékes OEVB mulasztása okán. Az NVB a választási szerv hallgatása miatti kifogásoknak helyt adott, a jegyzőkönyvi döntést támadó fellebbezéseket – mivel azokkal szemben a Ve. 221. § (2) bekezdése szerint fellebbezésnek helye nincs – elutasította. Mind a 4 esetben pótolta az OEVB határozatát, és a jegyzőkönyvekben foglalt tartalommal azonosan állapította meg a választókerületi eredményeket. Néhány esetben az OEVB az eredményt megállapító döntését a Ve. 294. § (2) bekezdésében foglalt határidő (szavazást követő 6. nap) után állapította meg. Az NVB több olyan fellebbezést is elbírált, amelyet arra hivatkozással terjesztettek elő, hogy az OEVB a késedelmesen meghozott döntéssel jogszabálysértést követett el és a jogsértésre tekintettel a döntés megsemmisítését és a szavazás megismétlését kérték. Az NVB ezekben az esetekben a határidő elmulasztása miatt megállapította a 294. § (2) bekezdésének sérelmét, azonban egyéb jogkövetkezmény alkalmazását nem találta indokoltnak. A Kúria hasonló tényállás alapján hozott határozatában rögzítette, hogy az ügyintézésre nyitva álló határidő elmulasztása önmagában a megállapított eredmény semmisségéhez nem vezethet, mivel az eredmény késedelem hiányában is ugyanaz lett volna. A jogalkotó nem fűz a Ve. 294. § (2) bekezdése szerinti határidő elmulasztásához kapcsolódó olyan jogkövetkezményt, mint amelyet például a Ve. 231. § (1) bekezdés b) pontjában ír elő a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló 3 napos jogorvoslati határidő elmulasztása esetén. A választókerületi eredmény megállapítása az OEVB kötelezettsége, a késedelem miatt jogvesztést, jogsérelmet senki nem szenvedett.

Az egyéni választókerületi eredményt megállapító OEVB döntésekkel szembeni fellebbezésekben a kérelmezők a jogszabálysértés megállapításán túl, szinte minden esetben kérték jogkövetkezményként a Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontjának alkalmazását, azaz a választókerületi választás eredményének megsemmisítését és az eljárás megismételtetését.

A Nemzeti Választási Bizottság többségi álláspontja szerint, amelyet következetesen képviselt a fellebbezéseket elbíráló döntéseiben, a Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogkövetkezmény alkalmazása (a választási eljárás egészének vagy a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és megismételtetése) alapvetően a kifogás alapján indult eljárásokban lehetséges, a választási eredményt megállapító OEVB döntése elleni fellebbezés azonban csak korrekcióra irányulhat, mert a jogorvoslat e típusa csak a szavazatösszesítés szabályainak megsértésére alapozható, amely a jogorvoslati eljárásban orvosolható. Ezt a választási eredmény elleni jogorvoslat esetén maga a Ve. konkretizálja, amikor a szavazatok újraszámolásáról rendelkezik, hiszen ez a mozzanat maga a választási eljárás egy kiemelkedően fontos, és az eredmény-megállapítás alapjául szolgáló részének – a szavazatok megszámlálásának – a megisméltése.

A Kúria Kvk.VI.37.494/2018/2., Kvk.I.37.495/2018/2. és Kvk.VI.37.524/2018/2. számú végzéseiben az NVB fentiekben hivatkozott jogértelmezését kiegészítve úgy foglalt állást, hogy az egyéni választókerületi eredmény megsemmisítésére – azaz a Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogkövetkezmény alkalmazására – kizárólag az eredményt megállapító döntés elleni jogorvoslat keretében kerülhet sor. Ennek oka a bíróság megítélése szerint a Ve. 211. § és 241. § rendelkezéseiből következik, amelyek szerint az eredmény elleni jogorvoslat elkülönül a választási eljárás szabályainak, alapelveinek megsértése miatti kifogástól; másrészt a szavazás napján a szavazatszámoló bizottság által elkövetett jogsértések iránti jogorvoslati kérelem (kifogás) előterjesztése időpontjában még nincs is megállapított eredmény, a szavazóköri eredmény önállóan nem, csak a választási bizottság eredményt megállapító döntése elleni jogorvoslattal támadható, figyelemmel a Ve. 241. § (1) bekezdésére. A Kúria szerint kifogás alapján olyan döntésről kimondani, hogy az jogsértő és azt megsemmisíteni, amely még nem vagy később került meghozatalra, logikátlan és a Ve.-ből nem vezethető le.

Ennek a több határozatban is kifejtett érvelésnek ellentmondani látszik a Kvk.IV.37.504/2018/2. számú végzésben kifejtett álláspont. Ebben a döntésében a Kúria az NVB jogértelmezésével azonos módon érvelt. Az eredmény elleni fellebbezés esetén alkalmazható jogkövetkezmények kapcsán az alábbiakat rögzítette: „Ami a jogkövetkezmény vizsgálatát illeti, a Kúria azt emeli ki jelen ügyben, hogy a beadványozó a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntés ellen a megállapításra vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozva a Ve. 241. § (2) bekezdés a) b) pontjai alapján nyújtotta be a fellebbezést, mely nem teszi lehetővé a döntés megsemmisítését, csak (3) bekezdésben meghatározott szavazat-újraszámolást. A szabályozás háttérében az a jogalkotói akarat áll, hogy a választási bizottságok - fellebbezés elbírálásakor - már csak érdemi döntést hozhassanak. Megsemmisítés esetén ugyanis új eljárást kellene lefolytatni, ami időt vesz igénybe. A választási eljárásra vonatkozó szabályozás sajátossága pedig éppen az, hogy minél rövidebb idő alatt szülessenek az ügyekben

érdemi döntések. Csak akkor van lehetőség a jogorvoslat során a választási eljárás, vagy a jogorvoslattal érintett rész megsemmisítésére és megismételtetésére, ha választási bizottság a szavazatszámoló bizottság tevékenysége és döntése elleni - kivéve a szavazóköri eredmény megállapítását - kifogásról dönt és annak helyt ad. [Ve. 218. § (2) bek. c) pont]”.

A fentiek világítanak rá arra, hogy a jogorvoslati formák között speciális, a választás eredménye elleni fellebbezéssel kapcsolatos szabályok egységes értelmezése, noha azok már az 1997. évi C. törvényben is szerepeltek, még 2018-ban is kihívás elé állítják a jogalkalmazó szerveket.

A nagyszámú fellebbezés ellenére mindösszesen 13 felülvizsgálati kérelem került benyújtásra 12 olyan NVB határozat ellen, amelyek az OEVB eredményt megállapító döntésének felülvizsgálata alapján születtek. Tehát csak az esetek 10%-ában törekedtek a fellebbezésüket elutasító NVB határozat megváltoztatására a beadványozók, az NVB eredményt megállapító határozat elleni fellebbezést elbíráló és azt elutasító határozatai (bíróági kérelem hiányában) 90%-ban jogerőre emelkedtek. A Kúria 10 végzésében helybenhagyta az NVB határozatát, 3 végzés a felülvizsgálat iránti kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról rendelkezett.

A Nemzeti Választási Bizottság a levélben szavazás eredményét 825/2018. számú határozatával állapította meg, amelyet a Kúria Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozatával hagyott helyben. Az Alkotmánybíróság a Kúria említett végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt IV/758/2018. AB végzésével visszautasította. A visszautasító végzés Indokolásában azonban számos lényeges, a levélszavazás eredményének megítélésére kiható megállapítást is tett. Mindenek előtt rögzítette, hogy nincs „olyan jogszabályi rendelkezés a Ve.-ben, amely akár a kiküldött válaszböríték vagy a biztonsági csík kötelező alkalmazását előírná, vagy ezek mellőzéséhez kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzné. Nem szerepel a Ve.-ben olyan jogi korlátozás, mint amelyet a Kúria végzése a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján kiolvasott, és amelynek révén a más börítékban küldött szavazatokat arra hivatkozva nyilvánította érvénytelenné, hogy az ilyen börítéknél a sérülés hiánya nem állapítható meg. Alapvető jog gyakorlását korlátozó előírást kifejezett törvényi szabály hiánya esetén nem lehet bírói jogértelmezéssel pótolni, mert ez az alapjogkorlátozás szükségességéről szóló állásfoglalás lenne, ami a törvényhozásra tartozik.” További lényeges, a levélben szavazás menetére, a levélben leadott szavazatok érvényességére kiható megállapításai a végzésnek, hogy egyrészt a beérkezett szavazatokat tartalmazó börítékok, a szavazóköri személyes szavazatleadással szemben, nem álltak a választási szervek folyamatos felügyelete alatt. Az Alkotmánybíróság kifejezetten ténykérdésnek tekintette azt a körülményt, mely szerint az NVB csak a biztonsági csík sértetlensége esetén tudta kijelenteni, hogy a börítékokat nem nyitották fel, következésképpen ezáltal tudta a 825/2018. NVB határozat melléklete szerinti 225 025 szavazólapot kétséget kizáróan érvényesnek tekinteni, az NVB eljárása és a Kúria jogorvoslati eljárása során sem lehetett kizárólag jogszerűségi kérdéssé átalakítani, és ilyenként felülvizsgálni. Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság szerint az NVB jogorvoslattal egyébként nem támadott 695/2018. számú határozata, amely kifogás tárgyában úgy foglalt állást, hogy nem lehet zártnak minősíteni „azt a szavazási iratot, amelynek válaszbörítékjárt annak

biztonsági csíkján található jelzés alapján a lezárást követően felnyitottak, majd újból lezártak”. Az AB szerint „Mindennek azért van jelentősége, mert az Alkotmánybíróság a Kúria végzésének a kifogást tévesen részben jogkérdésként elbíráló részére nem lehet figyelemmel, ha a kifogás valójában kizárólag a ténykérdésre irányul. Alkotmányjogi panasz ugyanis ténykérdésre nem alapítható. Ez a korlát a választási ügyekben sem léphető át.”

Az egyéni választókerületi eredmények és a levélben szavazás eredményének jogerőre emelkedését követően, a Ve. 296. § (2) bekezdésében foglalt határidőben, 2018. április 27-én állapította meg az NVB a választás országos listás eredményét 964/2018. számú határozatában. E döntéssel szemben 5 felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, amelyekből egyet érdemi vizsgálat nélkül utasított el a Kúria. A szavazóköri urnákban található többlétszavazatok érvénytelenítéséről rendelkező Ve. 197. §-ának alaptörvényellenessége mellett érvelő és az országos listás eredményt főként emiatt vitató felülvizsgálati kérelem alapján indított eljárásban a Kúria helybenhagyta az NVB határozatát.

Emellett 4 szavazókörben a listás szavazatok újraszámolását rendelte el és megváltoztatta az NVB országos listás eredményt megállapító döntését. Az újraszámolás alapján a választás listás eredményéről kiállított jegyzőkönyvben végigvezetett változtatás a mandátumkiosztásban nem eredményezett módosulást. A Kúria Kvk.I.37. 551/2018/9. és Kvk.I.37.552/2018/9. számú végzéseiben kifejtette, hogy a választás eredményének megsemmisítésére és a szavazás megismételtetésére a listás választásnál csak abban az esetben kerülhet sor, ha a jogsértés kihatással bír a mandátumok elosztására. Ilyen jogsértést azonban egyik kérelmező sem valószínűsített. A választás országos listás eredménye a Kúria hivatkozott döntései folytán 2018. május 3-án emelkedett jogerőre.

III/4. Összegzés

A Nemzeti Választási Bizottság első és másodfokon meghozott 942 határozatával szemben 162 alkalommal kezdeményezték a Kúria eljárását, amely 127 esetben folytatott le érdemi vizsgálatot, 35 esetben a beadványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az érdemben vizsgált 127 ügyben hozott 104 végzésben a Kúria helybenhagyta az NVB döntését, azaz az érdemben vizsgált esetek 81,88 %-ban megalapozottnak tartotta a Bizottság döntését. 23 végzésben, a 162 felülvizsgálati kérelem 14,19 %-ában a meghozott döntés megváltoztatásáról döntött (ez az arány az összes jogorvoslati kérelemhez viszonyítva 18, 11%).

A Bizottság döntéseivel kapcsolatos részletes statisztikai kimutatást a beszámoló melléklete tartalmazza.

III. Iránymutatások

A Nemzeti Választási Bizottság 4 iránymutatást adott ki a jelen beszámoló tárgyát képező 2018-as általános országgyűlési képviseléválasztási eljárás időtartama alatt. Áttekintette az országgyűlési képviselők választási eljárásában alkalmazható, korábban megalkotott iránymutatásait, és aktualizálta azoknak a tartalmát, ahol ez a kiadás óta bekövetkezett jogszabály-módosítás miatt szükséges volt. Két elvi tartalmú iránymutatást hozott, amelyek közül az egyikben a lista törlésére vonatkozó, a Ve. 254. § (2) bekezdésének szabályát, a másikban a szavazás megkezdésének

és ezzel összefüggésben a jelölt lemondásának szabályait (határidő, forma) értelmezte.

Mindkét iránymutatás megalkotásakor a Bizottság a Ve. 51. §-ában írt hatásköri szabály keretei között végezte el a vonatkozó jogszabályok értelmezését és tett ezek alapján elvi megállapításokat. Álláspontom szerint azonban a lista törlésének, illetve az egyéni jelölt lemondása határidejének az iránymutatásokban foglaltakhoz hasonló részletességű, cizellált szabályozása, figyelemmel arra, hogy a választási eljárás legmeghatározóbb „szereplőiről” van szó, szükségessé teszi a jelenleginél részletesebb törvényi szabályok megalkotását. A jelöltek, jelölő szervezetek a szűk értelemben vett Ve. szerinti kampány 50 napja alatt azért küzdenek és versengenek egymással, hogy megszerezzék a választópolgár támogatását jelöltjük, listájuk számára. A jelölt, illetve lista kiesésének a választási eljárás lényegét jelentő küzdelemre kihatással lévő szabályainak egyértelmű, törvényi rögzítése egyaránt érdeke a választási szerveknek és a politikai verseny résztvevőinek.

IV. Jogalkalmazási tapasztalatok alapján megfogalmazott javaslatok

A Ve.-nek a 2013. évi LXXXIX. törvény 4. § (1) bekezdésével beiktatott 76. § (1) bekezdés I) pontjában csak a Nemzeti Választási Iroda részére nevesít jogalkotási kezdeményezésre jogkört, az NVB elnöke számára nem, ezért a beszámoló részeként szeretném összefoglalóan is felhívni a Tisztelt Országgyűlés figyelmét azokra a jogalkalmazási tapasztalatokon alapuló javaslataimra, amelyek a választásokra vonatkozó törvényi szabályozás továbbfejlesztését célozzák.

A 2018. évi országgyűlési választás is rávilágított arra, hogy a Ve.-nek az átjelentkezésre vonatkozó merev szabályai egyes szavazóköri körökben jelentős kihívás elé állítják a választási szerveket és a választójogukat gyakorolni kívánó választópolgárokat is. Jelenleg a választópolgár, ha a szavazás napján nem a magyarországi lakcíme szerinti szavazókör területén tartózkodik, a szavazást megelőző második napon 16.00 óráig kérheti, hogy azon a településen szavazhasson, ahol a szavazás napján tartózkodik. A Ve. hatályos rendelkezése egyetlen szavazókört jelöl ki az átjelentkezéssel szavazók számára függetlenül attól, hogy a számuk néhány tíz, vagy több ezer. Az eddigi tapasztalat az, hogy rendkívül sok választópolgár az átjelentkezési kérelem benyújtását a határidő utolsó napjára, órára hagyja. Vagyis a választási szervek csak az utolsó pillanatban szembesülnek azzal, hogy a kijelölt szavazókörben a lakcímük szerinti választópolgárokon kívül hány átjelentkező számára kell biztosítani a szavazás tárgyi feltételeit. Ezért a kérelem benyújtásának határideje és a szavazás napja közötti szűk, alig másfél napos időtartamban kell a választási szerveknek a kérelem elbírálásával kapcsolatos teendőiket ellátni és az esetenként több ezres választópolgár szavazása feltételeit az adott szavazókörben megszervezni. Megítélésem szerint jelentős előrelépést jelentene, ha a Ve. a jelenlegitől korábbi időpontban – pl. a szavazást megelőző ötödik vagy negyedik napon – állapítaná meg az átjelentkezési kérelem benyújtásának határidejét, mert ezzel biztosítani lehetne, hogy a választási szervek az átjelentkezők nagy száma esetén minden olyan szükséges szervezési intézkedést megtegyenek, amelyek a választópolgárok folyamatos, különösebb sorban állás nélküli szavazását lehetővé teszik. Másrészt indokolt, hogy a törvény jelentős számú átjelentkező esetén (ha pl. az átjelentkezőkre tekintettel a szavazókör névjegyzékében szerepelők száma meghaladja az ezret) másik szavazókör

megnyitását tegye lehetővé. Ezen felül megítélésem szerint mindezzel összefüggésben indokolt lenne az NVI elnöke utasítási jogkörét is megerősíteni, oly módon, hogy közvetlen utasítási jogkörrel bírjon a választást helyben lebonyolító választási irodai tagok felett.

A választási szervek eljárását érintve már felhívtam a figyelmet, hogy a Nemzeti Választási Bizottság minden adminisztratív jellegű ügyre is kiterjedő centralizált szerepe eljárási kockázatot hordoz az elbírálási határidők megtartásával összefüggésben. A fórumrendszer korlátozott kibővítése mellett ez a kockázat az eljárási határidők egységesítésével is mérséklődhet. Jelenleg az ügyintézési határidők számítása eltér az ügyek áttétele esetén, és a jogorvoslati kérelmek felterjesztésénél. Az áttételeknél alkalmazott szabály szerint az ügy elbírálásának határideje attól az időponttól számítódik, amikor az elbírálásra jogosult szervhez a jogorvoslati kérelem megérkezik. Amennyiben ez a határidő-számítási módszer egységesen, a felterjesztések esetében is érvényesülne, az első fokon eljáró bizottság mellett működő iroda törvénysértése – a késedelmes felterjesztés – nem vonná maga után szinte automatikusan az elbíráló szerv jogsértését, a határidőn túli elbírálást.

A választási bizottságok tagjainak megbízásával kapcsolatban arra hívnám fel a figyelmet, hogy a Kúria álláspontjának alkalmazása a szűk fórumrendszer miatt nem okozott problémát az országgyűlési képviselőválasztáson. Ugyanakkor az az értelmezés, hogy a Ve. nem tesz különbséget az egyes választípusok és bizottságok között a delegálásra jogosultság szempontjából, az önkormányzati választásokon merőben eltérő hatással jár. Ott egy független képviselő-jelölt vagy polgármester-jelölt is delegálhat a helyi választási bizottság mellett a területi választási bizottságokba is tagot a most kialakult értelmezés szerint, amely a bizottságok működésképtelen méretűre növekedését eredményezheti. Amennyiben a joggyakorlat következetes marad a most elfoglalt állásponthez képest, a fenti elvi lehetőséget csak a delegálás törvényi szabályainak pontosítása zárhatja ki.

A 2018. évi választási eljárás tapasztalatai megerősítették azt az álláspontot, hogy a választópolgárok személyes adatainak és választói akaratának védelme miatt szükséges a többes ajánlás jogintézményének felülvizsgálata. Fenntartása esetén pedig létfontosságú olyan garanciális szabályok beépítése a szabályozásba, amely a jelenleginél hatékonyabb védelmet nyújt a választópolgári adatokkal való visszaéléssel szemben.

Szintén megfontolandónak tartom, elsődlegesen a többes ajánlás fenntartása esetén azt, hogy a területi választási bizottságok (TVB) ismételten vegyenek részt az országgyűlési képviselők választási eljárásában, első sorban mint az egyéni jelölt nyilvántartásba vétele és az ajánlóívek határidőben való visszaszolgáltatása miatt bírságot kiszabó döntésekkel szembeni másodfokú jogorvoslati fórumok. Ennek indoka, hogy mindkét eljárás formalizált, a határozatok meghozatala során a bizottságok nem mérlegelési jogkörben járnak el, ebből kifolyólag ezek az ügyek egyszerűbb megítélés alá esnek. Egy ilyen döntés a Nemzeti Választási Bizottság, mint központi választási szerv számára jelentős munkateher csökkenést eredményezne, anélkül, hogy aránytalan terhet róna a területi választási bizottságokra, hiszen azoknál a területi eloszlás miatt az ügyteher is egyenletesen jelentkezne. A jelölő szervek jelöltállítástól függő képviseletének biztosítása

érdekében a TVB-be az országos listát állító pártok közül azok bízhatnának meg tagot, akiknek az adott megye, a fővárosi bizottság esetén a főváros valamelyik választókerületében egyéni jelöltjük indul. Természetesen a TVB-k ismételt részvétele a választási eljárási döntések egy részében az országosan egységes bírósági felülvizsgálati ítélezési gyakorlat biztosítása érdekében a megfelelő szintű bíróság hatásköri, illetékességi kijelölését is igényli (Kúria vagy esetleg országosan egy ítélőtábla).

Pontosításra szorul a választási kampányban a plakátok szabályozása. A jelenleg zárt szabályrendszerként működő törvényi rendelkezések csak lazán, szinte keretjellegűen szabályoznak, így a továbbiakban is jogalkalmazási probléma marad az impresszum-felismerhetőség kérdése vagy a magántulajdon egyes tárgyain elhelyezett választási plakátok jogszerűségének határa. Mivel érdemi korlátozást a Ve. kizárólag taxatíván megjelölt tárgyakra, az épület falára és a kerítésre tartalmaz, folyamatosan felvetődik a plakátelhelyezéshez, mint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog és a magántulajdonhoz való jog kollíziója.

A plakátelhelyezést szabályozó törvényi rendelkezések alkalmazása során vetődött fel különösen élesen annak szükségessége, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben az NVB mind az Alkotmánybíróság előtt, mind a Kúria előtt utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére irányuló önálló indítványozási joggal élhessen. Jelenleg ilyen indítványt az NVB nem terjeszthet elő, csak a Ve. 44. § (2) bekezdés szerinti más szerv megkeresése áll rendelkezésére és a megkeresett szerv saját döntése alapján indítványozhat normakontrollt.

A választások lebonyolításának érdemére is kihat a Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott jogkövetkezmény alkalmazhatósága, amely a választási eljárás legsúlyosabb szankciója: az eljárás vagy egy részének megsemmisítése és megismételtetése. Figyelemmel a jelen eljárásban született ellentmondó kúriai gyakorlatra is, a jogalkalmazó szervezetnek pontosabb törvényi elhatárolásra van szükségük, mely eljárásokban és milyen esetleges egyéb feltételekkel alkalmazható ez a szankció. A jogorvoslati formák között speciális, a választás eredménye elleni fellebbezéssel kapcsolatos szabályok egységes értelmezése rendkívül lényeges, és látható, hogy, noha azok már az 1997. évi C. törvényben is szerepeltek, még 2018-ban is kihívás elé állították a jogalkalmazó szervezetet.

A képviselők jogállását érintő, a hatályos jogrendben nem szabályozott kérdés az, hogy a választási eljárásban országgyűlési képviselőjelöltként részt vett személy a szavazás napját követően, de az Országgyűlés alakuló ülését megelőzően, mely szervhez fordulhat, ha a jogerős eredmény alapján mandátumot szerez, de arról le kíván mondani, vagy a kiesés egyéb esetei (elhalálozás, választójog elvesztése) következnek be. A jelenlegi szabályozás olyan irányú módosítását tartom szükségesnek, amely szabályozza azt is, ha a mandátum megüresedését eredményező körülmény a szavazást követően, de még az eredmény jogerőre emelkedése előtt, illetve az Országgyűlés alakuló üléséig következik be, meghatározva az érintett jelölt, jelölő szervezet, valamint az ügyben eljáró szervek (választási bizottságok, Országgyűlés) eljárási szabályait is.

Nem a közeljövő, konkrét szövegmódosítások útján realizálható jogalkotási feladatoként, hanem a 2019-ben megrendezendő európai parlamenti és

önkormányzati választások utáni időszakra javaslom, hogy a tisztelt Országgyűlés foglalkozzon az elektronikus úton, elektronikus eszköz igénybe vétele útján történő szavazás (esetlegesen már a jelöltállítás) lehetőségének kellő adatvédelmi, titkossági és megbízhatósági garanciák melletti megteremtésével.

Az NVB döntéseinek felülvizsgálata során született bírósági döntések két szempont említését indokolják. Az egyik a nyilvánosság alapelvének érvényesülése. Noha a Ve. 40. § (1) bekezdése kifejezetten csak a választási bizottság ülése nyilvánosságát írja elő, de a Ve. 2. § (1) bekezdés f) pontja szerint a választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a választási eljárás nyilvánossága alapelvét. A bíróságok, így a Kúria is a Ve. alapján, az abban foglalt hatáskör gyakorlásával, az ott írt döntési lehetőségek között választva hozzák meg határozataikat, az NVB döntései megváltoztatása esetén érdemben eldöntve a választási jogvitát, lezárva a választójogi kérdést. A nemperes eljárás szabályainak alkalmazásával a döntések (végzések) meghozatala és közzétevése nem nyilvánosan történik, a meghozott döntésről és annak indokairól a végzés elektronikus megküldésével értesülnek a felek és a honlapon való közzététellel a választópolgárok. A bírósági döntés meghozatalának konkrét menete, a döntés alapjául szolgáló tervezet fölötti vita minden mozzanata talán nem indokol teljes nyilvánosságot, azonban legalább a döntés tanácsülésben történő nyilvános közzétevése szükséges lenne, érdemes lenne ennek törvényi feltételeit megteremteni.

A másik, a bírósági eljárást érintő kérdés fontosságára az országos listás végeredményt megállapító 964/2018. NVB határozat felülvizsgálata tárgyában hozott négy különböző érdemi határozat világít rá (Kvk.V.37.548/2018/14. számú, Kvk.I.37.552/2018/9. számú, Kvk.I.37.551/2018/9. számú, Kvk.VI.37.550/2018/2. számú határozat). Az azonos NVB határozat elleni kérelmeket különböző tanácsok különböző végzésekben bírálták el, így jelenleg egy olyan végzés is hatályban van, mely helyben hagyja az NVB döntését (Kvk.VI.37.550/2018/2. sz.) és három olyan is, mely részben helyben hagyja, de kis mértékben (szavazatszám tekintetében) módosítja. Ezzel a módszerrel a listás eredményt a Kúria lényegében négyszer hagyta helyben, egyszer minden változtatás nélkül, háromszor csekély változtatásokkal. Mindez nemcsak azzal az eljárási megoldással lett volna elkerülhető, ha a Kúria egyesíti az előtte ugyanazon NVB döntéssel szemben indult, folyamatban lévő ügyeket, hanem akkor is, ha az irányadó sarkalatos törvény a választási döntések bírósági felülvizsgálati feladatának ellátására egyetlen speciális, nagyobb (5-7-9 fős) létszámú bírói tanács felállítását rendeli el a Kúrián, mely valamennyi kérelem elbírálásával az egységes jogértelmezési gyakorlatot is biztosíthatja. (Ezzel az is elkerülhető lenne, hogy ugyanazon törvényi rendelkezés értelmezésére azonos tényállás mellett eltérő végzések születnének, amint azt a beszámoló részletesen bemutatta pl. a plakátok elhelyezésére vonatkozó Ve. 144. § (5) bekezdés esetén is.) A speciális tanács munkáját természetesen arra feljogosított szakszemélyzet segíthetné. Hasonló, speciális megoldást ismer már a Bszi. az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata tárgykörében (Kúria önkormányzati tanácsa).

V. Zárszó

Megítélésem szerint választási szervek magas színvonalú és hatékony munkájának köszönhetően az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választása eredményesen, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően került lebonyolításra.

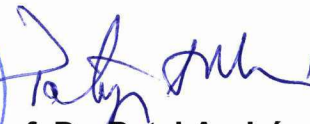

A Nemzeti Választási Bizottság elnökeként ezért köszönetemet fejezem ki az országgyűlési képviselők 2018. évi választása eredményes lebonyolításában részt vevő valamennyi választási szerv tagjának és munkatársának. Lelkiismeretes, hozzáértő munkájukkal immáron nyolcadik alkalommal segítették elő a választópolgároknak legfontosabb politikai joguk gyakorlását.

Külön is szeretném megköszönni a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak munkáját, a nagy ügyteher ellátásához nélkülözhetetlen helytállásukat és a jelentős létszámra emelkedő testület eredményes munkájához szükséges konstruktivitásukat.

Végül a megválasztott országgyűlési képviselőknek és szószólóknak a köz és az adott nemzetiség érdekében végzett munkájához a Nemzeti Választási Bizottság nevében jó erőt és sok sikert kívánok!

Kérem a Tisztelt Országgyűlést, hogy hogy beszámolómat szíveskedjék elfogadni!

Budapest, 2018. május 4.



Prof. Dr. Patyi András

A Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozó, 2018. január 11. és 2018. május 4. napja között meghozott határozatok összesített statisztikája

A Nemzeti Választási Bizottság elsőfokon hozott határozatai		
1.	Kifogásnak helyt adott	13
2.	Kifogást elutasította	24
3.	Kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította	71
4.	Jelölt szervezetek nyilvántartásba vétele tárgyában	120
5.	Országos listák nyilvántartásba vétele tárgyában	54
6.	Egyéb elsőfokon hozott határozatok (szavazólapok adattartalmának jóváhagyása, politikai reklám közzétételére szánt időtartam felosztása, megfigyelők nyilvántartásba vétele, mentelmi ügyek)	59
Összesen		341

A Nemzeti Választási Bizottság másodfokon hozott határozatai a döntés típusa szerinti bontásban		
1.	OEVB határozatot helyben hagyta	316
2.	OEVB határozatot megváltoztatta	80
3.	Fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította	205
Összesen		601

A Nemzeti Választási Bizottság másodfokon hozott határozatai a jogorvoslati kérelmek tárgya szerinti bontásban		
1.	Jelöltek nyilvántartásba vétele tárgyában hozott határozatok	233
2.	Ajánlóívek visszaadásával kapcsolatos kötelezettség elmulasztása miatt kiszabott bírság tárgyában hozott határozatok	41
3.	A kampányszabályok megsértése miatt indított másodfokú eljárásban hozott határozatok	111
4.	Eredményt megállapító OEVB döntésekkel szembeni fellebbezések alapján hozott határozatok	129
5.	Egyéb másodfokú határozatok (pl.:választási bizottságba tag megbízása, választási iroda tevékenysége elleni jogorvoslat, ajánlásgyűjtéssel kapcsolatos szabályok megsértése, szavazatszámoló bizottság szavazásnap tevékenységét kifogásoló jogorvoslat)	87
Összesen		601

Összes NVB határozat	942
-----------------------------	------------

A Kúria 2018. január 11. és 2018. május 4. napja között hozott, a Nemzeti Választási Bizottság határozatai ellen érkezett felülvizsgálati kérelmek tárgyában született végzéseinek összesített statisztikája

A Kúria végzései		
1	NVB határozatot helybenhagyta	104
2	NVB határozatot megváltoztatta	23
3	Felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította	35
	Összesen	162

Az Alkotmánybíróság 2018. január 11. és 2018. május 4. napja között hozott, a Kúria végzései ellen érkezett alkotmányjogi panaszok tárgyában született határozatainak összesített statisztikája

Az Alkotmánybíróság határozatai		
1	Alkotmányjogi panaszt elutasította	7
2	A Kúria végzését megsemmisítette	2
	Összesen	9