



PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A NYILVÁNOSSÁG SZEREPE A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSBAN

A tanulmány a választási eljárás során érvényesülő nyilvánosság elvének megvalósulását vizsgálja gyakorlati szempontból. Jóllehet a választási eljárásról szóló törvény a nyilvánosság elvét alapelveként rögzíti, az más alapjogokkal és érdekekkel ütközik, amelyek jogszabályi megoldása várat magára. A gyakorlatban továbbá számos olyan kérdés merült fel, amelyekre a választási eljárási törvény nem adja meg a választ. Ilyenek: Mit jelent a nyilvánosság elve a választási bizottságok eljárása során? Mennyi időn belül kell nyilvánosságra hozni a választási bizottságok határozatát?

A tanulmány kitér a személyes adatok védelmére és a szavazás titkosságának követelményére is, mint a nyilvánosság elvének korlátaira.



1. A NYILVÁNOSSÁG KÖVETELMÉNYÉNEK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

A választási eljárásról szóló törvény alapvetően a nyilvánosság elvére épül, hiszen az alapelvek között rögzíti azt. [2013. évi XXXVI. törvény (röviden: Ve.) 2. § (1) bek. f) pont] Ebből következik, hogy a választási szervek – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nyilvánosan működnek. Ilyen törvény lehet akár a választási eljárásról szóló vagy más törvény is. Az Alaptörvényből fakad azonban a szavazás titkossága, ami egyértelműen felülírja a nyilvánosság elvét, de úgyszintén a személyes adatok védelme és a személyhez fűződő jogok is.¹

A gyakorlatban azonban számos kérdés merül fel a nyilvánosság elvének biztosításával, hiszen a választási eljárásról szóló törvény a legkritikább esetekben határozza meg ennek a konkrét módját. Mi az, amit a választási irodák és a választási bizottságok kötelesek biztosítani a választópolgárok számára? A nyilvánosság követelménye a választási szervek részéről egy előzetes aktív magatartást követel meg, vagy csak megkeresés esetén kell ezt biztosítani?

Kimondja továbbá a Ve. a választási eljárás nyilvánosságának elvén túl, hogy „a választási szervek rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak”. [Ve. 2. § (2) bek.]

¹ Révész Balázs: Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során, In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közizgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 2013/4. szám, 79.

Speciális szabály továbbá az, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (röviden: Infotv.) általános rendelkezéseihez képest a választás kitézése és a választás jogerőssé válása közötti időszakban benyújtott közérdekűadat-igénylést haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül teljesíteni kell. [Ve. 2. § (3) bek.] A közérdekűadat-igényléseket az általános szabályok szerint 15 napon belül (amely további 15 nappal meghosszabbítható) kell teljesíteni. [Infotv. 29. § (2) bek.] Érdekes, hogy a közérdekűadat-igénylés elutasítására vonatkozóan a Ve. nem állapít meg eltérő szabályt az Infotv.-hez képest, mely arról rendelkezik, hogy az elutasítást 8 napon belül kell megtenni. [Ve. 2. § (3) bek., Infotv. 29. § (1)–(2) bek.] Így jogosan merül fel az a kérdés, hogy az elutasításra 8 napja van a választási irodának? Jóllehet ez az értelmezés a józan ésszel szembenemne. Úgyszintén 8 napon belül kell megtörténnie a pontosításra való felhívásnak is az Infotv. szerint.

Ilyen és ehhez hasonló kérdések merültek fel a 2014. évi választások során a közérdekűség és a nyilvánosság kérdéskörében. Az alábbiakban ezek bemutatása történik meg.

2. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK SZEMÉLYI ÖSSZETÉTELE ÉS A TAGOK ADATAI

A Ve. rögzíti, hogy a választási szervek rendelkezésére álló adatok nyilvánosak, ide nem értve a személyes adatokat. Álláspontom szerint a választási bizottságok, beleértve a szavazatszámoló bizottságokat (röviden: szszb) is, *tagjainak neve nyilvános*, jóllehet azt kifejezetten a Ve. nem mondja ki. Ez azért érdekes kérdés, mert a név személyes adatnak minősül, és azokat csak törvény vagy az érintett beleegyezése alapján lehet nyilvánosságra hozni. A választások nyilvánosságának elve azonban már itt csorbát szenvedne, hiszen ellenkező esetben a választópolgár nem tudhatná, hogy kihez kell például közérdekűadat-igényléssel fordulni, kinek a munkáját „ellenőrzi” stb. Az érem másik oldala, hogy egyébként a szavazóköri és eredmény-jegyzőkönyvben is szerepel a bizottsági tagok neve.

Az Infotv. kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szervezet terheli előzetes közzétételi kötelezettség, melynek keretében – ha testületi szervről van szó – a tagok neve nyilvános adat. [Infotv. 1. melléklet I. fejezet 5. pont]

Kérdés azonban, hogy az *elérhetőségek* is közérdekből nyilvános adatok-e. Egyrésztől meg kell jegyezni, hogy az Infotv. az imént hivatkozott helyen erről is szól. Másrésztől pedig arra is utalni kell, hogy a bizottság testületként jár el: miért kellene egy választópolgárnak a bizottság valamely tagjának címe, magán telefonszáma (más nincs neki) stb. A választási bizottság pedig mint választási szerv nem rendelkezik hivatali elérhetőséggel. A mellette működő választási iroda lehet az, amely a kapcsolatot tartja a választási bizottsággal.

A jelölő szervezetek által delegált választási bizottsági tagok jogállása további kérdéseket vet fel, hiszen *a politikai vélemény, a párthoz való kötődés* különleges adatnak minősül. Járulékos probléma a választási bizottságba történő megbízás megsemmisítésének kérdése.

Ha megsemmisíthető, akkor hogyan igazolható, hogy a választási bizottság törvényesen volt megalakítva (pl. esküt tett-e)?²

Álláspontom szerint a párthoz tartozás ténye nem nyilvános adat, hiszen annak nyilvánosságra hozatalához törvény nem teremt jogalapot, és nincsen az a kényszerítő közérdek, ami a nyilvánosságot indokolná.

3. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK MŰKÖDÉSE

A törvény kimondja, hogy a választási *bizottság* ülése nyilvános. [Ve. 40. § (1) bek.] A szavazatszámoló bizottság ülésére azonban eltérő szabályok vonatkoznak a szavazóhelyiségben: ebben az esetben a Ve. kimondja, hogy kik és mennyi ideig lehetnek jelen. Ez a szavazás titkosságát szolgálja, ami indokolt követelmény. [Ve. 173. §]

Kérdés azonban, hogy a nyilvános ülésről hogyan értesül a választópolgár? Mennyi idővel korábban kell a *meghívót* kiküldeni vagy közzétenni? Jogszabály erről nem szól. Az nyilvánvaló, hogy a választási szerveket köti a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás [Ve. 2. § (1) bek. e) pont], de további iránymutatást a törvényből nem kapunk. Álláspontom szerint valamennyi körülmény együttes mérlegelése alapján – a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvére is figyelemmel – kell a választási szerveknek eljárni, és a meghívót közzétenni. Jóllehet ez sok esetben nagyon rövid határidőt jelent. Különös tekintettel arra, hogy a választási bizottságok döntéseiket legtöbb esetben a jognyilatkozat benyújtásától számított három, illetve négy napon belül hozzák, de ennél rövidebb határidő is elképzelhető. A közzététel legcélszerűbb módja a honlapon történő közzététel, hiszen egy kifüggesztésnél nehezebben értesülnek az ülések időpontjáról, napirendjéről stb. a választópolgárok. Kérdés azonban, hogy ha a *kérelmező, fellebbező* stb. elérhetősége ismert, meg kell-e közvetlenül keresni őt azért, hogy az ő jelenléte biztosítható legyen az ülésen. Törvény ilyen kötelezést nem tartalmaz, de a választások tisztaságának biztosítása érdekében ezt célszerű megtenni.

A választási bizottság üléséről – a szavazatszámoló bizottság kivételével – jegyzőkönyv készül. A jegyzőkönyv a választópolgárok számára megismerhető, ezzel is biztosítva a közérdeklő információk nyilvánosságát. [Ve. 40. § (3) bek.] Hozzáteszem azonban, hogy a szavazatszámoló bizottság a szavazóköri eredményt jegyzőkönyvben rögzíti.

4. HATÁROZATHOZATAL NYILVÁNOSSÁGA

A választási bizottság a határozatát nyilvánosságra hozza. Ennek módját a törvény nem szabályozza, de azt általában a helyi önkormányzat honlapján szokták közzétenni, hiszen a választási bizottságok általában nem működtetnek külön honlapot. A Nemzeti Választási Bizottság (röviden NVB) a saját, www.valasztas.hu honlapján teszi ezt meg. A határozat közzététele kapcsán fontos azonban azt megjegyezni, hogy a személyes adatok továbbra sem nyilvánosak, így a határozatokat a nyilvánosságra hozatal előtt anonimizálni kell. [Ve. 49. § (2)

2 Lásd bővebben NAGY Klára: A választási iratok megsemmisítésének aktuális kérdései, *Közjogi Szemle*, 2014/4. szám, 26–30.

bek.] Nyilvánvaló azonban, hogy a választási bizottság elnökének vagy elnökhelyettesének megválasztásáról szóló határozatot nem lehet teljes mértékben anonimizálni, hiszen akkor a választási bizottság törvényes megalakítása sem lenne ellenőrizhető, illetve a választási bizottság elnökének, elnökhelyettesének neve sem lenne ismert.

A *szavazatszámoló bizottságok* működése kapcsán további kérdések merülnek fel. Tekintettel arra, hogy a választási bizottságok alatt a szavazatszámoló bizottságokat is érteni kell, – eltérő rendelkezés hiányában – a szavazatszámoló bizottságokra is vonatkoznak ezen szabályok. A határozatok nyilvánossága tekintetében pedig nincsen speciális szabály. Igaz, a szavazatszámoló bizottságok nem sok határozatot hozhatnak, mégis a gyakorlatban felmerült kérdésként, hogy a mozgóurna iránti kérelmet elutasító határozatot nyilvánosságra kell-e hoznia. A szavazás napját megelőzően a szavazatszámoló bizottságok – hasonlóan a többi választási bizottsághoz az NVB kivételével – határozattal elnököt, elnökhelyettest választanak. Az szszb határozatainak másik részét pedig a mozgóurna iránti kérelmet elutasító határozatok adják, hiszen ha a mozgóurna iránti kérelem a választást megelőző második nap 16 óra után érkezik be, akkor azt a szavazatszámoló bizottság bírálja el. [Ve. 103. § (2) bek.] Ezen határozat közzétételének nem sok jelentősége van, hiszen az ezen döntéssel szemben benyújtott jogorvoslat valódi jogorvosláshoz nem vezethet: ha az elutasítás miatt nem tudta a választópolgár leadni a szavazatát, és az elutasítás jogszerűtlen volt, akkor sem adhatja le később a szavazatát.³ Ha pedig ismételt választás kítűzésére kerül sor, új szavazóköri kérelmeket kell benyújtani, mert azok hatálya nem terjed ki ezen választásra.

A *választási irodák* határozataira a nyilvánosságra hozatali kötelezettség nem vonatkozik, kivéve a szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatot. Ezen határozatot a helyben szokásos módon a választási iroda vezetője tizenöt napra közzéteszi. [Ve. 74. §, 80. §] A 15 napos időtartamnak azért van jelentősége, mert a határozattal szemben a kifüggesztés ideje alatt lehet jogorvoslattal élni. Célszerű azonban a választópolgárok tájékoztatása végett ezt a határozatot továbbra is a honlapon tartani, hiszen ebből kiderül például az, hogy a választópolgár lakcíme szerint hová megy szavazni.

A választási iroda vezetője a választás kítűzése utáni időszakban és különösen a törvényi határidők leteltét megelőző időszakban számos határozatot hoz, gondolva itt a központi és a szavazóköri kérelmek elutasítására, melynek nyilvánosságra hozatala megbénítaná a választási iroda munkáját, főleg ha mindezt meghatározott időpontig kellene teljesítenie. Ezen alapulhat a Ve. tárgyalt szabályozása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen határozatok nyilvánossága – személyes adatok nélkül – a választópolgárokat nem igazán érdekelné, jelentősége nincsen.

Félreértést okozhat, hogy nincsen szabályozva, hogy a nyilvánosságra hozatali kötelezettséget a választási szerveknek *mennyi időn belül* kell teljesíteniük. Mivel nincsen rá törvényi határidő, ezért a nyilvánosságra hozatal időbeli késedelme akár okafogyottá is teheti azt. Ezt a problémát orvosolná, ha lenne egy általános eljárási határidő a törvényben.

³ Az további érdekes kérdés, hogy ezen határozat a fellebbezés benyújtása esetén nem jogerős, mégis az elutasító határozat alapján nem fog a megjelölt helyre kimenni a szavazatszámoló bizottság két tagja.

5. KAMPÁNY

A választási kampány *a tájékozott választójog* gyakorlását biztosítja. Ugyanakkor a választási kampány kérdésköre – ha az nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően zajlik – a választói akarat jogszerűtlen befolyásolására lehet alkalmas, és így a választások tisztaságát veszélyeztetheti. A választási kampány „főszereplői” – a választók, valamint a kampányoló jelölő szervezet és jelölt – jogosultságok (és kötelezettségek) alanyai. A választókat megilleti az információhoz jutáshoz való jog, a jelöltek joga az információk terjesztése (véleménynyilvánítás szabadsága⁴), míg a média joga, hogy mindehhez felületet biztosítson. Fontos azonban utalni arra, hogy a választási kampány „demokratikussága” akkor teljesül, ha a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlősége biztosított a politikai platformon való részvételhez.⁵

A választópolgároknak azonban nemcsak a választójog gyakorlásához szükséges *információk megszerzésére* van jogosultságuk, hanem arra is, hogy a választás előzetes és végleges eredményére vonatkozó információkat a lehető leghamarabb megismerjék. A másik oldalon pedig ott van a sajtó tájékoztatási kötelezettsége, mely egy általános, a médiapiac egészétől megkövetelt magatartást jelöl, és nem egy konkrét kötelezettséget telepít ez a szabály.⁶

A kampánycsend⁷ és a közérdekű adatokhoz történő hozzáférés joga a 2010. évi országgyűlési választások alkalmával komoly dilemmaként merült fel. Ezen választások alkalmával az igazolással szavazók nagy tömege miatt egyes szavazóhelyiségeknél a szavazás befejezésének időpontjában, 19 órakor még sok választópolgár várakozott azért, hogy szavazatát leadhassa. Ennek kapcsán az Országos Választási Bizottság (röviden: OVB)⁸ úgy foglalt állást, hogy a választópolgárok befolyásmentes cselekvéséhez nagyobb érdek fűződik, mint a közérdekű adatok nyilvánosságához, azaz a választás előzetes eredményének közléséhez.

A korábbi választási eljárásról szóló törvény rögzítette, hogy a választási kampánycsend a választás napját megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig tart. [1997. évi C. tv. (röviden: korábbi Ve.) 40. § (2) bek.] A szavazatszámoló bizottságok 19 órakor bezárták a szavazóhelyiséget, de azok a választópolgárok, akik ekkor még a szavazóhelyiségben vagy annak előterében sorban álltak, a szavazataikat leadhatták. A szavazás lezárásának – ami után már szavazatot leadni nem lehetett – kitolódása azonban szükségképpen felvetette azt a kérdést, hogy a kampánycsend időszaka meddig tart. [korábbi Ve. 71. §]

Amikor ez a helyzet világossá vált az OVB számára, úgy foglalt állást, hogy azok a választópolgárok, akik a szavazás befejezésekor sorban állnak, szavazataikat leadhatják, de a sza-

4 „A médiának a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.” [60/2003. (XI. 26.) AB-határozat]

5 SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete*, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2014, 115.

6 KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *A médiaszabályozás kommentárja*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 37.

7 Az AB a kampánycsend kapcsán megállapította, hogy nem a vélemények tartalmi szűrését jelenti, hanem pusztán egy időbeli korlátot jelent a véleménynyilvánítás szabadságával szemben, így az alkotmányos. [39/2002. (IX. 25.) AB-határozat]

8 A Nemzeti Választási Bizottság elődje.

vazatszámlláló bizottságnak biztosítania kellett, hogy a sorhoz 19 óra után már ne csatlakozzanak választópolgárok. Az OVB állásfoglalásában⁹ rögzítette, hogy a kampánycsend addig tart, amíg az utolsó választópolgár is le nem adta a szavazatát. Ezzel a döntéssel azonban el- késett, mert addigra több médiaorgánum elkezdte közölni az exit pollok eredményét. Mivel a szavazataik leadására váró választópolgárok száma nagyon lassan csökkent, az OVB 22:50- kor jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel támogatásáról biztosította az Országos Választási Irodát a választási tájékoztatás megtételével kapcsolatban.

A választók befolyásmentességéhez és a közérdekű adatokhoz fűződő jog vitájában az adatvédelmi biztos is állást foglalt,¹⁰ és kifejtette, hogy a jogszabályi rendelkezések ellené- re az OVB döntésével meghosszabbította a kampánycsendet, amely így a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog sérelmét idézte elő. Ez a helyzet azonban nemcsak azt okozta, hogy a polgárok későn kapták meg a tájékoztatást, hanem azt is, hogy esetlegesen az előze- tes információk pontatlanok és tévesek is voltak.¹¹ Jóllehet a sajtónak egyébként a tényszerű, időszerű, tárgyilagos és kiegyensúlyozott¹² tájékoztatás a feladata, de a körülményekből adó- dóan ez nem valósul(hat) meg.¹³

A *jelenleg hatályos szabályok* ebben a formában nem tartalmazzák a kampánycsend intéz- ményét, a Ve. kizárólag a relatív területi kampánytilalmat¹⁴ szabályozza. Eszerint „a szava- zóhelyiséget magában foglaló épületnek a szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejáratá- tól számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható”. [Ve. 143. §] Erre tekintettel a 2010. évi országgyűlési vá- lasztásokon felmerült probléma a 2014. évi választásoknál már nem jelentkezett. A Ve. azon- ban azt kifejezetten tartalmazza, hogy az exit poll eredmények¹⁵ továbbra is a szavazás befe-

9 3/2010. OVB állásfoglalás a szavazás lezárásáról

10 ABI-2257/2010/H. állásfoglalás

11 FRÖHLICH Johanna: A kampánycsend és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, *Magyar Jog*, 2010/12. szám, 747–748.

12 A Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) BH 2007.253. számú eseti döntésében rögzítette, hogy a kiegyensúlyozottság egy átfogó fogalom, melynek egyes részelemeinek tekinthető – az egyébként külön is nevesített – a sokoldalú- ság, tényszerűség, időszerűség és tárgyilagosság követelménye. [KOLTAY–LAPSÁNSZKY: i. m., 39.]

13 KOLTAY–LAPSÁNSZKY: i. m., 39.

14 Lásd bővebben 11/2014. NVB iránymutatás a relatív területi kampánytilalom szabályainak értelmezéséről

15 Magyarországon a közvélemény-kutatások nyilvánosságra hozatalának korlátozása vonatkozásában az Alkot- mánybíróság mind a szavazás napját megelőző 8 napos [6/2007. (II. 27.) AB-határozat], mind a 6 napos időin- tervallumra vonatkozó tiltást [1/2013. (I. 7.) AB-hat.] alkotmányellenesnek találta, így a jelenlegi tilalom kizá- rólag a választás napján áll. [Ve. 150. §] Az AB szerint ugyanis „a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilván- osságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabad- ság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll”, amely- nek korlátozása szükséges lehet, de az aránytalan mértékű. Az Alkotmánybíróság viszont azt nem határozta meg, hogy hány nap tilalom felelne meg az Alkotmány (ma Alaptörvény) rendelkezéseinek.

jezése¹⁶ után hozhatók nyilvánosságra, hiszen azok nemcsak tájékoztatásul szolgálnak, hanem a választói akarat befolyásolására is alkalmasak. [Ve. 150. §]

A *kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség* – választási kampány során való megvalósulásának – garanciáival az Európa Tanács miniszteri bizottságának CM/Rec(2007)15 ajánlása is foglalkozott, melyben mind az állami (közszolgálati), mind a magántulajdonban lévő médiára vonatkozó megállapításokat tett. Az ajánlás a média függetlenségéből és a tisztes tájékoztatás alapelvéből indul ki, melynek részelemei – többek között – a következők:

- az újságírók zaklatása vagy a rájuk történő nyomásgyakorlás szigorúan tilos,
- különös figyelmet kell arra fordítani, hogy az állami médiumokban is biztosított legyen az esélyegyenlőség,
- a politikai hirdetéseknek jól felismerhetőnek kell lenniük,
- tekintettel arra, hogy a kampányidőszak rövid, fontos a válaszadási lehetőség garantálása, illetve a jogorvoslathoz való jog biztosítása,
- nem kötelező, csak ajánlás jelleggel kerül rögzítésre, hogy a választás napját megelőző napon kampánycsend legyen („day of reflection”), amely alkalmat biztosítana arra, hogy a választó – már a kampánytól mentesen, de az annak keretében megszerzett információk birtokában – meghozhassa döntését.¹⁷

A fentiek garantálják, hogy az egyén megfelelő információk birtokában részt tudjon venni a közügyek megvitatásában és a döntéshozatalban.¹⁸

6. A SZAVAZÓHELYISÉGBEN MEGVALÓSULÓ NYILVÁNOSSÁG

A választások megfigyelése céljából *nemzetközi megfigyelő* működhet. Nemzetközi megfigyelőt más állam vagy nemzetközi szervezet küldhet, akit a Nemzeti Választási Iroda vesz nyilvántartásba. A nyilvántartás nyilvános. [Ve. 4. § (1)–(3) bek.] A nemzetközi megfigyelő a szavazóhelyiségben a választási iratok elhelyezésétől a szavazás lezárásáig, illetve azt követően is, a szavazatszámolás során jelen lehet. [Ve. 173. § (1)–(2) bek., 187. §, 258. § (1) bek., 269. § (5) bek., 293. § (2) bek.]

Az országgyűlési választásokat követte nagyobb nemzetközi figyelem. Az EBESZ számos helyre küldött nemzetközi megfigyelőket. Ezen tevékenységük alapján fogalmazta meg az EBESZ az új választási rendszer kapcsán állításait.¹⁹

16 Az NVB értelmezte a szavazás befejezésének és lezárásának fogalmát. Ennek során megállapította, hogy a szavazás befejezése a „szavazásra rendelkezésre álló időtartam leteltének időpontja (helyi idő szerint 19.00 óra, illetve azokon a külképviseleten, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest –1 vagy –2 óra, a közép-európai idő szerint 19.00 óra)”. A szavazás lezárása pedig „azt az időpontot jelöli, amikor a szavazatszámoló bizottság, illetve a külképviseleti választási iroda ténylegesen lezárja a szavazást. Ez az időpont a szavazás befejezésének időpontjától akkor térhet el, ha a szavazás befejezésekor még sorban álló választópolgárok szavazása miatt a szavazás lezárására annál későbbi időpontban kerül sor.” [8/2014. NVB iránymutatás]

17 SMUK: i. m., 123., 127–128. SMUK Péter: A demokratikus közvélemény formálódásának alkotmányos garanciái: Európai standardok és közép-európai szabályozások, *In Medias Res*, 2014/1. szám, 176–198.

18 Lásd bővebben KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 93–96.

19 Lásd bővebben <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/117206?download=true> (a letöltés ideje: 2015. 02. 06.)

A külképviseletekben hasonló funkciót töltenek be a *külképviseleti megfigyelők*. Külképviseleti megfigyelőt azonban nem külföldi állam vagy nemzetközi szerv bíz meg és vetet nyilvánartásba, hanem a jelöltet állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek. A nyilvánartásba vételről a NVB dönt. [Ve. 5. § (1) és (3) bek.]

A nemzetközi és külképviseleti megfigyelőnél jóval gyakoribb intézmény a *választási bizottságba történő megbízás*. A választási bizottságok választott és megbízott tagokból állnak. [Ve. 16. §] Az NVB-be megbízott tagként a választások kitűzését követően az országgyűlési választások esetén az országos listát állító jelölő szervezetek, míg az Európai Parlament tagjainak választása esetén a listát állító jelölő szervezetek delegálhatnak egy-egy tagot. [Ve. 27. § (2)–(3) bek.] A területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a helyi választási bizottság további egy-egy tagját pedig a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízhatják meg. A szavazatszámoló bizottságba (egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottságba) a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek bízhatnak meg két-két tagot. [Ve. 28. § (1)–(2) bek.]

A megbízott tagok azok, akik a jelölő szervezetek és a jelöltek irányába tudják közvetíteni, hogy mi zajlik vagy zajlott a szavazóhelyiségben. Ebből kifolyólag a jelölő szervezetek és a jelöltek igyekeznek minden olyan szavazatszámoló bizottságba tagot megbízni, ahol jelöltjük indul.

Gyakran előfordul, hogy a szavazás ideje alatt is informálják a delegáló szervezetet vagy személyt a szavazással összefüggő információkról. Itt meg kell jegyezni, hogy a szavazóhelyiségben nem használható adattovábbításra szolgáló eszköz (a hivatalos választási iratok és toll kivételével), de ha a delegált kimegy a szavazóhelyiségből, akkor ez már nem tilos. [Ve. 172. § (2) bek.] Ebben az esetben sem tehet azonban olyan „jelentéseket”, hogy ki volt szavazni, illetve ki nem, azaz személyes adatokat nem közölhet. Sok esetben a választáson történt meg nem jelenés is minősülhet politikai véleménynyilvánításnak, ami különleges adat. [Infotv. 3. § 3. pont]

A megbízott tagok szerepe nemcsak a szavazóhelyiségben jelentős, hanem a mozgóurnás szavazás során is. Célszerű, hogy a mozgóurnás szavazáshoz két különböző és ellenérdekű jelölt vagy jelölő szervezet által delegált személy menjen a választópolgárokhoz. Így biztosítható a titkos szavazás és a választások tisztaságához fűződő alapelv.

A szavazatszámolás során is érvényesül a nyilvánosság, bár korlátozottan: a szavazatszámoló bizottságon és a jegyzőkönyvvezetőn kívül a médiatartalom-szolgáltató képviselője és a nemzetközi megfigyelője lehet jelen. [187. §] A levélben leadott szavazatok megszámlálásánál is – annak ellenére, hogy az nem a szavazóhelyiségben történik – biztosított a nyilvánosság: a Nemzeti Választási Bizottság és Iroda, a médiatartalom-szolgáltató képviselője, az e célból megbízott megfigyelő és nemzetközi megfigyelő lehet jelen. [Ve. 245. § (2) bek., 258. § (1) bek.]

A nemzetiségi önkormányzati képviselők választása tekintetében meg kell jegyezni, hogy a nemzetiségi szavazókör szavazatszámoló bizottságában nincsen megbízott tag. Ide a nemzetiséghez tartozó jelölő szervezet *nemzetiségi megfigyelőt* bízhat meg. [Ve. 311. § (2)–(2a) bek.]

A levélben leadott szavazási irat választási irodába történő eljuttatásának egy módja az országgyűlési egyéni választókerületi székhely település választási irodáján a felállított urnában történő elhelyezés. Ezen *urna felügyeletére* az országos listát állító jelölő szervezetek megfigyelőt bízhatnak meg. [Ve. 281. § (3) bek.] Ez is tehát speciális szabály, csak az országgyűlési képviselők választásán érvényesül.

7. A VÁLASZTÁSI IRODÁK TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉGE

A választási irodáknak folyamatos tájékoztatási kötelezettségük van egyrészt a választópolgárok, másrészt a hivatalos szervek felé. A választási irodák választási információs szolgálatot működtetnek. [Ve. 75. § (1) bek. b) pont] A választópolgárok számára a választási irodák *tájékoztató anyagokat* állítanak össze, tesznek közzé a honlapon, valamint tájékoztatást tartanak a jelöltként indulni szándékozó választópolgároknak és jelölő szervezeteknek. A választással kapcsolatos információkérés azonban leggyakrabban telefonon érkezik. A választás napján továbbá a választási irodák is közzéteszik a napközbeni jelentések alapján a részvételi arányt, valamint a választás eredményét.

Talán a legfontosabb tájékoztatási forma a választási irodák részéről az *értesítő* megküldése, mely tartalmazza a szavazással kapcsolatos legfontosabb információkat:

„a) a választás megnevezését,

b) a szavazás napját,

c) a választókerületet,

d) a szavazókört,

e) a szavazóhelyiség címét,

f) a szavazóhelyiség akadálymentességére vonatkozó információt,

g) a választópolgár nevét,

h) a választópolgár magyarországi lakcímét,

i) a választópolgár születési idejét,

j) a választópolgár születési nevét és

k) a választással kapcsolatos tájékoztatást.” [Ve. 115. § (3) bek.]

Ha a választópolgár legkésőbb a szavazás napját megelőző ötvennyolcadik napon szerepel a szavazóköri névjegyzékben, akkor a Nemzeti Választási Iroda küldi meg az értesítőt. [Ve. 115. § (1) bek.] Ha később kerül a szavazóköri névjegyzékbe (pl. átjelentkezés folytán), akkor a helyi választási iroda küldi ki az értesítőt. [Ve. 116. § (1) bek.] Mindez hivatalból történik. Kérelemre küldi meg a helyi választási iroda az értesítőt, ha a választópolgár jelzi, hogy nem kapta meg, az elveszett vagy megsemmisült. [Ve. 115. § (4) bek.]

A választások tisztaságát szolgálja a Ve.-nek az az előírása, hogy a szavazóköri jegyzőkönyvek és a választás eredmény-jegyzőkönyve a szavazást követő 3 napon belül a választási irodán megtekinthető. [Ve. 204. §] Így a választópolgárok belenézhetnek, hogy nem történt-e a jegyzőkönyvben átírás, szabályszerűtlen javítás stb.

A választási irodák nemcsak a választópolgárok felé tartoznak „elszámolással”, hanem *a választási szervek felé vagy a megfigyelők irányába* is. A választási szervek felé fennálló tájékoztatási kötelezettség (pl. szavazóköri jegyzőkönyvek Nemzeti Választási Iroda felé történő

továbbítása [294. § (2) bek.]) azonban nem esik a nyilvánosság kérdésének körébe, így kizárólag a megfigyelőknek a választási irodák tevékenysége felett gyakorolt kontrollszerepét emelném ki. A nemzetközi megfigyelő a választási eljárás teljes menetét végigkísérheti. A választási szervek munkájánál jelen lehet, a választási bizottságok irataiba betekinhet, azokról – személyes adat kivételével – másolatot készíthet. A nemzetközi megfigyelő tájékoztatást kérhet, és a választási szervek tagjainak figyelmét felhívhatja az általa tapasztalt rendellenességekre. [Ve. 4. § (1) bek. a)–c) pont] A külképviseleti megfigyelő azonban nem valamennyi, hanem csak a külképviseleti választási iroda tevékenységét követheti figyelemmel. [Ve. 5. § (4) bek. a) pont]

Jelentősége inkább a nemzetközi megfigyelők által készített, összesített jelentésnek van. Ennek ereje a nyilvánosságban van, ami nyilvánvalóan nem marad meg az országban, hanem nemzetközi visszhangja lehet.

Csak röviden utalnék arra, hogy a Nemzeti Választási Iroda és az NVB elnöke beszámolási kötelezettséggel²⁰ tartozik az Országgyűlés felé az általános választásokat követően. [Ve. 13. §] A választások előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos pénzeszközök felhasználását pedig az Állami Számvevőszék ellenőrzi. [Ve. 12. §] Ezek a hivatalos szervek is a fennálló tájékoztatási kötelezettség körébe vonhatók.

8. A NYILVÁNOSSÁG KORLÁTAI – A SZEMÉLYES ADATOKHOZ KAPCSOLÓDÓ NYILVÁNOSSÁG

A nyilvánosság elvét korlátozza – ahogy már korábban említettem – a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Ennek egy-egy példáját emelem ki az alábbiakban.

A névjegyzéki adatok megismerhetősége tekintetében differenciált szabályok érvényesülnek: a betekintés szabályai eltérnek a központi és a szavazóköri névjegyzék tekintetében, továbbá a választójoggal nem rendelkező választópolgárok,²¹ a magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok tekintetében.

A központi névjegyzéki adatokról a választópolgár másolatot kérhet. Ez azonban csak a saját adataira vonatkozhat, tehát a korlátozott nyilvánosság elve érvényesül. A másolatkiadást magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár esetén a lakcíme szerinti választási iroda teljesíti, míg a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok esetében a Nemzeti Választási Iroda. [Ve. 96. § (3) bek.] A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok adatainak megismerhetőségére eltérő szabályok vonatkoznak tehát. Ennek okán is érdemes szót ejteni a névjegyzék nyilvánosságáról. A különbségtétel a külföldi választópolgárok védelmével indokolható.²² A magyarországi lakcímmel rendelkező választó-

20 A helyhatósági választások tekintetében lásd <http://www.parlament.hu/irom40/02256/02256.pdf> (a letöltés ideje: 2015. 02. 15.) és <http://www.parlament.hu/irom40/02255/02255.pdf> (a letöltés ideje: 2015. 02. 15.)

21 A Ve. a választópolgár fogalma alatt a központi névjegyzékben szereplő valamennyi polgárt érti, akkor is, ha nem rendelkezik választójoggal. [Ve. 82. § (2) bek.]

22 Révész: i. m., 79–80.

polgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba továbbá a NVB tagja is betekinthet. [Ve. 96. § (4) bek.]

A választás kitézésétől a névjegyzék lezárásáig a település szavazóköri névjegyzéki adatokat pedig a törvényben meghatározott adatok kivételével bárki megtekintheti. Az adatokról azonban – a kinyomtatott szavazóköri névjegyzéken kívül másolat nem készíthető. [Ve. 118. §]

A legnagyobb problémát azonban az ajánlóíveken szereplő személyes adatok iránti tájékoztatáskérés lehetősége jelentette, amely a jogalkotónak és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak is „felkeltette az érdeklődését”. A szabályozást pedig az Alkotmánybíróság is vizsgálta.²³ A problémát jelen tanulmányban nem ismertetném, mert azt másik cikkemben²⁴ megtettem. Csupán azt rögzítem, hogy a Ve. a személyes adatok kezelésével kapcsolatban teendő tájékoztatással összefüggésben jelenleg kizárólag egyetlen korláatot nevesít: az ajánlóívek tekintetében csak azon személyes adatok érintettjeire vonatkozik a tájékoztatási kötelezettség, melyet a választási iroda leellenőrzött. [Ve. 2. § (4) bek.] Ennek aktualitását az adta, hogy felmerült a gyanú, hogy az országgyűlési képviselők választása során egyes jelölő szervezetek egymás között kicserélték a saját ajánlóíveken feltüntetett, ajánló választópolgárok adatait.

9. A NYILVÁNOSSÁG KORLÁTAI – A SZAVAZÁS TITKOSSÁGA

A nyilvánosság elvével szemben érvényesülnie kell a szavazás titkosságának, amit számos szabály garantál. A szavazás titkosságának követelménye nemcsak az Alaptörvényben rögzített, hanem nemzetközi elvárás is. A szavazás titkosságát szolgálja, hogy a szavazóhelyiségben kötelező *szavazófülke* felállítása, melyet a választópolgár igénybe vehet (de nem köteles). A választópolgárnak továbbá a szavazatszámláló bizottság köteles a *borítékot* felajánlani, melybe a választópolgár beleteheti²⁵ a szavazólapot.

A *levélben szavazás* intézménye a szavazás titkossága és az adatvédelem szempontjából is érzékeny terület. A levélben szavazás esetében ugyanis a jogalkotó lemond a személyazonosság közvetlen ellenőrzésének lehetőségéről: a levélben szavazót a választási szervek a nyilatkozat alapján azonosítják, de a szavazatleadás körülményei teljes mértékben „rejtve” maradnak. Az ily módon leadott szavazási iratok ellenőrzése során is biztosítani kell azonban a titkosságot. Ezt az biztosítja, hogy az ellenőrzés kétfázisú. Elsőként a személyazonosítás történik meg: a nyilatkozatot a Nemzeti Választási Iroda összeveti a személyi- és lakcímnnyilvántartás vagy a magyar állampolgárságot igazoló okirat nyilvántartásával. Ezt követően a kijelölt szavazatszámláló bizottság az átjelentkezés

23 Lásd. 26/2014. (VII. 23.) AB-határozat

24 NAGY Klára: Az ajánlás szabályai a választási eljárásban és a személyes adatok védelméhez való jog anomáliái, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/2. szám.

25 Az átjelentkezéssel és a külképviselőtlen szavazó választópolgár azonban köteles a szavazólapot a borítékba elhelyezni, és azt lezárni. [Ve. 257. § (2) bek., 271. § (2) bek.] Ha a külképviselőről érkező urnában vagy az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok szavazatai között lezáratlan boríték van, az le nem adott szavazatnak számít. [286. §, 341. § (1) bek.] Úgyisintén a levélben történt szavazás csak akkor lesz érvényes, ha a szavazólap, illetve a választólevél zárt borítékban érkezik. [Ve. 278. § (1) bek., 289. § (3) bek. a) és d) pont]

útján leadott szavazatot összekeveri a többi szavazattal, és így számlálja meg azokat. [Ve. 289. § (2) bek., 292. § (4) bek.]

A szavazás titkosságát és a titkosság követelményének ellenőrzését szolgálja, hogy a szavazatszámoló bizottság tagjain kívül a Ve. 245. § (2), illetve (3) bekezdése szerinti megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő a szavazási iratok ellenőrzésénél is jelen lehet. A média-szolgáltató munkatársa is figyelemmel kísérheti a szavazási iratok ellenőrzését, azzal, hogy a személyes adatokat nem ismerheti meg. [Ve. 288. § (3) bek.]²⁶

10. ZÁRÓGONDOLATOK

A választási eljárás nyilvánossága – ami a választási eljárásban deklarált alapelv – számos, az Alaptörvényben deklarált alapjoggal (pl. személyes adatok védelme) vagy törvényi rendelkezéssel „verseng”, és ezen „versengő” érdekek, jogok között kell a jogalkalmazónak helytállnia. Sok esetben a választási szervek iránymutatásai segítséget nyújtanak, vannak azonban olyan hiátusok, amelyekre nem lehet egzakt választ adni.

Összességében megállapítható, hogy a 2010. évi választások során felmerült problémák kiküszöbölésre kerültek (pl. kampánycsend), de az új jogintézmények és a jogi környezet egymással összefüggésben szükségképpen újabb problematikát generált, melynek a megoldása a választási tapasztalatok fényében történhet meg.

26 Révész: i. m., 79.