

DEMOKRÁCIA- DILEMMÁK

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon



Szerkesztette:

CHRONOWSKI NÓRA
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
SZILÁGYI EMESE

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az
Európai Unióban és Magyarországon

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és
Magyarországon

Szerkesztette
Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár,
Szilágyi Emese

Budapest, 2022



A kötet az NKFI által támogatott K-128796. sz. („A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című) kutatási projekt keretében készült.



Szerzők:

Bán-Forgács Nóra, Chronowski Nóra, Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Klein Tamás, Kukorelli István, Mezei Kitti, Milánkovich András, Pap András László, Sente Zoltán, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, Szilágyi Emese, Takács Judit, Vincze Attila

Szerkesztők:

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese

Szakmai lektor:

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs (TK JTI), habilitált egyetemi docens (NKE ÁNTK)

© Szerzők, 2022

© Szerkesztők, 2022

ISBN 978-963-489-476-6

ISBN (PDF) 978-963-489-477-3



Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Tipográfia, tördelés: Urbán László

Tartalom

Előszó	7
I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	
<i>Vincze Attila – Chronowski Nóra</i> A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában.....	17
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i> A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal.....	49
II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS	
<i>Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai	71
<i>Szilágyi Emese</i> Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány	99
<i>Pap András László – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> 1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció.....	117
<i>Fazekas Cintia – Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szerencsés Krisztián – Takács Judit</i> Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világgjárvány idején a környező országokban	131
III. PARLAMENTI JOG	
<i>Szente Zoltán</i> Parlamenti jogunk nyomorúsága	181
<i>Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv	209
IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME	
<i>Mezei Kitti – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai.....	241

Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár

Korlátozott közlések nyomában: A közszférában dolgozók szólásszabadságának
egy érdekes alete 263

Klein Tamás

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága 287

Chronowski Nóra

Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyülekezési jog
esete Magyarországon 337

Bán-Forgács Nóra

Ombudsmanok és a hatalommegosztás 359

Fazekas Cintia – Kálmán Kinga** – Szentgáli-Tóth Boldizsár*** – Szerencsés Krisztián**** – Takács Judit******

Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világjárvány idején a környező országokban

*Magyarország számára hasznosítható tapasztalatok és
perspektívák¹*

1 Bevezetés és a tanulmány koncepciója

Tanulmányunk az alkotmányjog tudományának azon vonulatába illeszkedik, amely rövid idő alatt, de mélyrehatóan kíván reflektálni a világjárvány által okozott rendkívüli és korábban nem tapasztalt kihívásokra. Annak ellenére, hogy viszonylag rövid idő alatt számos, a témához kapcsolódó kutatás készült az elmúlt hónapokban, jelenleg még csak a felmerülő alkotmányossági dilemmák kibontásának kezdeti szakaszában járunk.

A pandémia számos eddig kikezdehetetlennek vélt alkotmányos jog vagy elv érvényesülését tette kérdésessé, bizonytalan önmagában az ilyen közegészségügyi válsághelyzetben megengedhető állami beavatkozás mértéke is. A járványügyi intézkedések számos alapvető jog korlátozásához vezettek, továbbá jelentősen torzították a jogállamiság és a hatalommegosztás eddig kialakult értelmezését is.

E tendenciák kihatnak az alkotmányosság valamennyi szegmensére. Így például az említett, súlyos nehézségek közepette is szükség van a választások megszervezésére, mert ez biztosítja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom demokratikus legitimitációját egy olyan időszakban is, amikor a közhatalmat gyakorló szervek felelőssége a szokásosnál is nagyobb. Két esztendővel a járvány kitörését követően megannyi

* Hallgató (PTK ÁJK).

** Kutatási asszisztens (TK JTI).

*** Tudományos munkatárs (TK JTI), ösztöndíjas kutató (NKE), megbízott oktató (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék).

**** Hallgató (PPKE Jog- és Államtudományi Kar).

***** Hallgató (ELTE ÁJK).

¹ Jelen tanulmány az NKFIH. 128796. és 138366. kódszámú projektek támogatásával készült.

választási tapasztalat áll már rendelkezésünkre a világ legkülönbözőbb országai-
ból a pandémia időszakából. Ezek közül mi most a Magyarországgal szomszédos
néhány országban megszervezett választásokra koncentrálunk, ezekkel kapcsola-
ban vizsgáljuk azt, hogy milyen standardoknak kellett megfelelnie a választási rend-
szereknek a pandémia időszakában, és hogyan viszonyulnak ezekhez az elfogadott
intézkedések, illetve milyen elemek átültetése lehet megfontolásra érdemes akár
Magyarország számára is.

2020 nyári, illetve kora őszi hónapjaiban köztársaságielnök-választást tartottak
Lengyelországban;² regionális és részleges szenátusi választásokat Csehországban;³
önkormányzati választásokat Szlovákiában⁴ és Romániában;⁵ továbbá parlamenti
választásokat Horvátországban⁶ és Szerbiában.⁷ Ezen felül 2021 októberében képv-
iselőházi választásokat rendeztek szintén Csehországban.⁸ A listát természetesen
lehetne bővíteni akár az ausztriai, bosznia-hercegovinai⁹ vagy bulgáriai¹⁰ tapaszta-
latokkal, de akár szűkebben is megvonhatnánk a vizsgált választási rendszerek körét,
például a V4-országokra korlátozva kutatásunkat. A lehatárolás koncepciója az volt,
hogy a V4-országokat, illetve néhány további, ezekkel szoros földrajzi kapcsolatban
álló és az elmúlt néhány évtizedet tekintve összehasonlítható történelmi adottságok-
kal rendelkező államot vegyünk figyelembe.

Tanulmányunk aktualitását az adja, hogy Magyarországon 2021 őszén ellenzé-
ki előválasztást tartottak, az országgyűlési képviselők soron következő, általános
választására pedig 2022 áprilisában kerül majd sor, amelyek az első, közvetlen,
széles körű, hazai tapasztalatok voltak és lesznek a pandémia által érintett válasz-
tások lebonyolításáról. Mindeddig csak néhány időközi helyhatósági választást,
továbbá a tiszaujvárosi választókerületben egy időközi országgyűlésiképviselő-
választást¹¹ rendeztek az első fertőzöttek megjelenése óta, 2020 őszi hónapjaiban, egy

² Poland presidential election 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report: <http://osce.org/odihr/464595> (2021.10.10.)

³ Szenátusi választások 2020. http://senat.cz/senat/volby/v2020-eng.php?ke_dni=30.1.2020&O=12 (2021.10.10.)

⁴ Történelmi siker a szlovákiai zöldeknek az önkormányzati választások. <http://europeangreens.eu/news/historical-success-slovakian-greens-municipal-elections> (2021.10.10.)

⁵ Fekete István: A 2020-as romániai önkormányzati választások időkerete. <http://transylvanianow.com/this-is-the-timeframe-of-the-romanian-municipal-elections-2020/> (2021.10.10.)

⁶ Horvátországi parlamenti választások, 2020: Az ODIHR választási értékelő missziójának zárójelentése. <http://osce.org/odihr/elections/croatia/465138> (2021.10.10.)

⁷ Választások Szerbiában. <http://osce.org/odihr/elections/serbia> (2021.10.10.)

⁸ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.10.10.)

⁹ Sven Petke – Suljo Čorsulic: Bosznia-Hercegovina – választások meglepő eredménnyel. <http://kas.de/en/country-reports/detail/-/content/bosnia-and-herzegovina-elections-with-surprising-results> (2021.12.12.)
<https://www.ifes.org/faqs/elections-bulgaria-2021-parliamentary-elections> (2021.10.10.)

¹¹ 2020. évi időközi országgyűlési választás. <http://varoshaza.tiszaujvaros.hu/index.php/2020-evi-idokozi-orszaggyulesi-valasztas> (2021.10.20.)

járványügyi szempontból viszonylag kedvező időszakban. Talán ennek is köszönhető, hogy a hazai szakirodalom mindeddig nem reflektált érdemben a pandémia és a választások összefüggéseire és a felmerülő nehézségekre, munkánk e tekintetben tehát hiánypótló jellegű.

Ezzel szemben a környező országokban számos általános választás időpontja esett már a közegészségügyi válsághelyzet időszakára, ezért több olyan példát látunk magunk előtt, amelyből meríthetünk az előttünk álló kihívások kezelése során. Természetesen érdemes szélesebb körben is vizsgálni, hiszen Európa-szerte számtalan megoldással találkozhatunk, nem is beszélve a más kontinenseken a Covid-19 árnyékában már megszervezett voksolásokról. Ha érintőlegesen meg is említünk távolabbi példákat, mégis úgy véljük, számunkra leginkább a környező országok reakciói lehetnek mérvadóak, ezekben találhatunk a legnagyobb valószínűséggel Magyarországra is átültethető gyakorlatokat.

Először azt kutatjuk, milyen nemzetközi standardoknak kell megfelelniük a régió választási rendszereinek, majd rátérünk az egyes országok vizsgálatára, végül kutatásunk eredményeit rávetítjük a Magyarországon konkrétan előttünk álló választásokra, amelynek pontos körülményei értelemszerűen pillanatnyilag sok tekintetben bizonytalanok.

2 Nemzetközi standardok a választásokra vonatkozóan, különös tekintettel a világjárvány kihívásaira

Külön disszertáció témája is lehet a demokratikus választások követelményeit rögzítő, nemzetközi jogi dokumentumok számbavétele, illetve az ezek által felállított mércék pontos tartalmának értelmezése. Ilyen részletességű elemzésre jelen keretek között nem vállalkozhatunk, elengedhetetlen azonban megemlítenünk két olyan nemzetközi egyezményt, amelyek meghatározóak a régió választási rendszerei szempontjából: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPNE),¹² valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EEJE).¹³

Az említett nemzetközi egyezmények által felállított, a járványügyi korlátozásokra nézve releváns standardokat három főbb csoportba sorolhatjuk: a választási kampány szempontjából nagy jelentőségű alapvető jogok (gyülekezés, egyesülési jog, valamint a szólás- és sajtószabadság) korlátozása; a meghatározott időszakonként történő választások tartásának követelménye; továbbá a választójog gyakorlásának újabb feltételekhez kötésével összefüggő mércék.

¹² Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹³ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

A PPNE választójogra vonatkozó, 25. cikkéből származó követelményeket¹⁴ az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Bizottsága által elfogadott, az említett cikkhez fűzött kommentár részletezi.¹⁵ A Kommentár 8.¹⁶ és 12.¹⁷ bekezdése is rögzíti a gyülekezés, az egyesülés, a véleménynyilvánítás, a sajtó, valamint a mozgás szabadságát annak érdekében, hogy a jelöltek szabadon terjeszthessék nézeteiket, a választópolgárok pedig korlátozások nélkül tájékozódhassanak a kandidáló személyek és szervezetek programjairól. Az elmúlt időszakban számos olyan járványügyi intézkedés merült fel, amelyek rendkívüli beavatkozást jelentettek e jogosultságok gyakorlásába. A legtöbb országban a személyes jelenlét alapuló kampánygyűléseket betiltották vagy legfeljebb igen csekély számú résztvevővel engedélyezték;¹⁸ az állampolgárok mozgásszabadságát jelentősen korlátozták; egyes országokban felmerült a sajtó- vagy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása is a járványhelyzetre tekintettel. Ezen intézkedések kapcsán az a fő kérdés az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) által kimunkált teszt értelmében, hogy a választójog korlátozása esetén a korlátozást törvény (jogszabály) írja-e elő; van-e az intézkedésnek egy demokratikus társadalomban legitimnek tekinthető célja; illetve a korlátozás mértéke és konkrét módja megfelel-e a szükségesség és az arányosság követelményeinek.

A választások rendszeres időközönként való megszervezésének követelményét ugyancsak a Kommentár 8. bekezdése rögzíti,¹⁹ továbbá az EEJE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke is hangsúlyozza.²⁰ Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egyes választások között minden esetben azonos vagy szinte azonos hosszúságú időnek kell eltelnie, járványhelyzet híján is szembesültünk előrehozott vagy éppen elhalasztott választásokkal. Ezek száma azonban megugrott az elmúlt hónapokban, különösen a halasztások gyakorisága szembeszökő. A kérdés ilyenkor az, hogy valóban

¹⁴ „Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

(c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”

¹⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1996. július 12-én fogadta el ezt a dokumentumot.

¹⁶ „Citizens also take part in the conduct of public affairs by exerting influence through public debate and dialogue with their representatives or through their capacity to organize themselves.”

¹⁷ „Freedom of expression, assembly and association are essential conditions for the effective exercise of the right to vote and must be fully protected.”

¹⁸ Erik *Asplund* (et al.): Elections and COVID-19: How election campaigns took place in 2020 (International IDEA 2021). <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> (2021.11.21.)

¹⁹ „Such elections must be held at intervals which are not unduly long and which ensure that the authority of government continues to be based on the free expression of the will of electors. The rights.”

²⁰ „The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

indokolt-e a járvány jelenlétére tekintettel megváltoztatni a választások időpontját, vagy esetleg egyes politikai erők olyan törekvései állnak a háttérben, hogy ezzel számukra kedvezően befolyásolják a választási eredményeket. Természetesen az időpont megváltoztatását szorgalmazók mindig a közegészségügyi szükséghelyzettel érvelnek, míg az intézkedés ellenzői hatalomtechnikai megfontolásokat sejtnek a háttérben.²¹ Régiókban több példát is láttunk a voksolás dátumának mozgatására, a kontextus tükrében lehet vizsgálni, hogy ez mikor és mennyiben támasztható alá alkotmányjogi érvekkel. További kérdésként merül fel, hogy halasztás esetén az átmeneti időszakra az adott pillanatban regnáló szervek mandátumát hosszabbítják meg, vagy egy átmeneti szakértői- vagy egységkormány lép-e hivatalba, amelynek feladata kifejezetten a későbbi választásokig tartó időszak politikai értelemben történő áthidalása.

A választójog konkrét gyakorlását érintő korlátozások rendkívül sokrétűek lehetnek a Covid-19 előidézte különleges jogrendben. Szükséges kétféle bontanunk az itt felmerülő intézkedéseket aszerint, hogy alkalmazásuk a választójogból történő *de facto* kizáráshoz vezet-e, vagy pedig „csak” voksolást nehezítő előírást testesít meg a választópolgárok számára. Az előbbi csoportba jellemzően kétféle intézkedés kerülhet. Egyrészt bizonyos országokban a Covid-fertőzött személyeket gyakorlatilag megfosztották választójoguktól, mivel megtiltották számukra, hogy belépjenek a szavazóhelyiségekbe, alternatív szavazási módot pedig nem dolgoztak ki számukra.²² Ezen felül több országban az utazási és egyéb szervezési nehézségek miatt nem teremtették meg a külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárok számára a szavazás feltételrendszerét, így az ilyen esetekben ezt a választói csoportot is gyakorlatilag megfosztották választójogától.²³

A választójog gyakorlását, tehát a szavazatok leadását övező szabályok számtalan módon igazodtak a vírushelyzethez a különböző országokban: a szavazókörök számának növelése; nyitvatartási idejük meghosszabbítása; a választás több napossá tétele; külön szavazási időszak a legveszélyeztetettebb társadalmi csoportoknak; távolságtartás, maszkviselés, kézfertőtlenítés; saját toll használata és rendszeres szelöltetés; a szavazatszámlláló bizottsági tagok maximális életkorának meghatározása; alternatív, személyes jelenléthez nem kötött szavazási módok (postai, elektronikus, urnás) igénybevételének ösztönzése.

A következőkben a fentiekhez hasonló adaptációs lépéseket vizsgáljuk az egyes országokban, majd ezt követően térünk rá az előttünk álló magyarországi választásokra.

²¹ Halla D. Gunnarsdóttir (et al.): Applying the proportionality principle to Covid-19 antibody testing. *Journal of Law and the Biosciences* 2020. 1. sz. 1–8. o. DOI: 10.1093/jlb/l5aa058

²² Pl. Albánia, Belize, Chile, Jordánia, Mali.

²³ Pl. Ghána és Guinea.

3 Csehország

3.1 A különleges jogrend Csehországban

Mielőtt görcső alá vennénk a cseh választások lebonyolítását, érdemes röviden bemutatni, hogy milyen alkotmányos keretek álltak rendelkezésre Csehországban ahhoz, hogy a koronavírus okozta rendkívüli helyzetben meghozhassák a szükséges intézkedéseket. Ez egyrészt azért indokolt, mert a különleges jogrend valamilyen formájának bevezetése az egyik első lépés volt az államok részéről annak érdekében, hogy kellő mozgásteret biztosítsanak a pandémia által megkövetelt gyors reakció lehetővé tételéhez, azaz a különleges jogrend tulajdonképpen a Covid–19 okozta speciális időszakot is kijelöli. Másrészt az általunk vizsgált téma, a koronavírus választásokra gyakorolt hatása is csak ebben a keretben értelmezhető, hiszen ez a speciális állapot teremtett lehetőséget az alapvető jogok szélesebb mértékű korlátozására, illetve arra, hogy olyan állami szervek is beleszólhassanak az alapjogok gyakorlásába, melyeknek az alkotmányos rend alapvetően nem biztosít erre lehetőséget. Így a választójoghoz szorosan kapcsolódó, számos alapjogot – mint amilyen a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság vagy a mozgásszabadság –, illetve magát a választójogot mint alapjogot is érzékenyen érintette a különleges jogrend bevezetése.

Ungvári Álmos és Hojnyák Dávid²⁴ részletesen elemezte több állam, köztük Csehország reakcióját is a Covid–19-re, bemutatva a különleges jogrend helyi szabályait, így tanulmányuk jó alapot jelent a cseh jogi helyzet jellemzéséhez. A jogszabályi háttér megértéséhez előjáróban érdemes tisztázni, hogy az ország parlamentáris köztársaság²⁵ kétkamarás parlamenttel, melyet a Képviselőház és a Szenátus alkot.²⁶ Csehországban Magyarországhoz és a régió számos más országához hasonló időpontban, 2020. március 12-én vezették be a különleges jogrendet. Pontosabban fogalmazva szükségállapotot hirdetett ki a kormány.²⁷ Ennek szabályait a cseh állam biztonságáról szóló 110/1998. alkotmányerejű törvény²⁸ rendezi, mely szerint akkor lehet elrendelni

²⁴ Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 1. sz. 122. o.

²⁵ Csehország országismertető. http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/czechia_hu#%C3%A1llamforma,-politikai-rendszer (2021.12.12.)

²⁶ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 15. cikk (2) bekezdés.

²⁷ Ungvári – Hojnyák: i. m. 125. o.

²⁸ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdése tisztázza, hogy a háromötödös parlamenti többséggel elfogadott alkotmányerejű törvények (*constitutional acts*) a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének részét képezik az Alkotmányról és az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartájával együtt. Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

szükségállapotot, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa történt, vagy más olyan esemény, amely az életet, az egészséget, a vagyonszámot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyezteti. A koronavírus-járvány esetében az életet, egészséget jelentős mértékben veszélyeztető állapot jelentette a jogalapot.²⁹

Ugyan a különleges jogrend bevezetéséről szóló döntéshez nincs szükség előzetes hozzájárulásra a törvényhozástól, azonban a parlament utólagosan megsemmisítheti az erről szóló kormánydöntést. A maximális időintervallum, melyre egyszerre el lehet rendelni a szükségállapotot, 30 nap. Mindazonáltal annak nincs akadálya, hogy azt a kormány újra és újra meghosszabbítsa, ám ez esetben már szükség van a Képviselőház előzetes jóváhagyására a már említett, alkotmányerejű törvény értelmében. Ahogyan azt Magyarországon is tapasztaltuk, Csehországban is komoly politikai vitákat váltott ki a kormány és az ellenzék között a különleges jogrend kiterjesztésének kérdése. Végül kompromisszumos megoldások születtek, és többször meghosszabbították a szükségállapotot.³⁰

E speciális állapot Magyarországhoz hasonlóan Csehországban is jogalapot teremt arra, hogy a kormány széles körben korlátozzon alapvető jogokat az egészségügyi válsághelyzettel összefüggésben. A törvényhozás szerepe leginkább a kontroll, hiszen amint azt fentebb is említettük, a parlament megsemmisítheti a szükségállapot elrendelő döntést, bármikor megszüntetheti a különleges jogrendet, valamint a meghosszabbításhoz is a Képviselőház előzetes hozzájárulására van szükség.³¹

Habár a rendeleti kormányzás lehetőséget teremt az alapjoggyakorlásba történő beavatkozásra, a cseh jogrend számos garanciális szabályt rögzít ezzel kapcsolatban. Egyrészt a korlátozásnak összhangban kell állnia az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartájával,³² vagyis a szükségállapot nem jelenti, hogy az e dokumentumban lefektetett szabályokat túllépve, szélesebb mértékben is lehetne alapjogokat korlátozni. Másrészt a kormánynak a különleges jogrend elrendelésekor pontosan meg kell jelölnie, hogy mely alapjogokat és milyen mértékben korlátoz a speciális helyzettel összefüggésben. Harmadrészt azt is ki kell emelni, hogy Csehországban a válságkezelésről szóló 240/2000. törvény taxatív felsorolja azokat az alapvető jogokat, melyeket szükségállapot idején korlátozni lehet. Ezek a mozgásszabadság, a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, a gyülekezési jog, a tulajdonjog, a vállalkozáshoz való jog, a személyi sérthetlenséghez való jog és a magánlakáshoz

²⁹ Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

³⁰ Ungvári – Hojnyák: i. m. 126–128. o.

³¹ Ungvári – Hojnyák: i. m. 130–132. o.

³² E dokumentumot 1993-ban fogadták el, és A Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdése értelmében a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének része az Alkotmánnyal és az alkotmányerejű törvényekkel együtt. Ungvári – Hojnyák: i. m. 126. o.

való jog.³³ Ezek közül a mozgásszabadság és a gyülekezési jog szoros kapcsolatban áll a választások kérdésével is.

A következőkben röviden kitérünk a 2020. június 5–6-án és 13-án megtartott, teplicei szenátusi időközi választásokra, részletesebben elemezzük a 2020. október 2–3-án lebonyolított regionális és részleges szenátusi választásokat, illetve a kampányidőszakot érintő korlátozásokat,³⁴ valamint ejtünk néhány szót a nemrégiben, 2021. október 9–10-én megrendezett képviselőházi választásokról is.³⁵

3.2 A rendszeres időközönként tartott választások követelménye

3.2.1 A VÁLASZTÁSOK ELHALASZTÁSÁNAK KÉRDÉSE CSEHORSZÁGBAN

Ahogy az tanulmányunkban már korábban is kifejtettük, a rendszeres időközönként tartott választások követelménye olyan nemzetközi standard, melyet mind a PPNE 25. cikkéhez fűzött Kommentár 8. bekezdése, mind az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke rögzít. Emellett Csehországban az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 21. cikk (2) bekezdése is kimondja, hogy a választásokat a törvényben meghatározott, általános választási időszakot nem meghaladó határidőn belül kell megtartani.³⁶

A rendszeres időközönként tartott választások alapelve tanulmányunk szempontjából a Covid–19 miatt elhalasztott, illetve előrehozott választások perspektívájában érdekes, így Csehországot tekintve a teplice-i szenátusi időközi választások esetében. Ugyanis a regionális és részleges szenátusi választásokat, illetve a képviselőházi választásokat már eredeti időpontjukban rendezték meg. Lentebb röviden kitérünk arra is, hogy igazolható döntés volt-e a 2020. októberi, valamint a 2021. októberi választásokat megtartani, ám ebben a részben elsősorban a teplicei választásokat vizsgáljuk. Ezen időközi választásokat, melyek megtartását az addigi szenátor, Jaroslav Kubera halála tette indokolttá,³⁷ eredetileg 2020. március 27–28-ra és április 3–4-re tűzték ki, ám 2020. március 15-én a kormány rendkívüli ülésén egyéb korlátozó intézkedések

³³ Ungvári – Hojnyák: i. m. 134–135. o.

³⁴ Idea Nemzetközi Intézet: A Covid–19 globális áttekintése: a választásokra gyakorolt hatás. <http://idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> (2021.12.12.)

³⁵ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.10.12.)

³⁶ Heka László (et al.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest 2017. továbbá Cseh Köztársaság Alapjogi Katalógusa. http://usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Listina_English_version.pdf (2021.10.10.)

³⁷ Jan Gruber: Kuber halála után az új elnök, Teplice megválasztása vár az időközi választásokra. <http://denikreferendum.cz/clanek/30658-senat-po-kuberove-umrti-ceka-volba-noveho-predsedy-teplice-dopl-novaci-volby> (2021.11.12.)

mellett a választások elhalasztásáról is döntött.³⁸ Később a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság határozatában kimondta, hogy a kormány hatáskörét túllépve járt el, mivel a parlamentet megkerülve hosszabbította meg a választási időszakot. Így orvosolni kellett a helyzetet, hogy alkotmányosan, a parlament által elfogadott törvényben kerüljön sor a halasztásra.³⁹ Végül 2020 júniusában rendezték meg a választásokat.⁴⁰

3.2.2 A DÖNTÉSEK ÉRTÉKELÉSE

Arra a kérdésre, hogy indokolt volt-e az időközi választások elhalasztása, nem lehet egyértelmű választ adni. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy az erről szóló döntésre olyan időszakban került sor, amikor világszerte ugrásszerűen megnövekedett a későbbre tolt választások száma. Az International IDEA diagramja alapján 2020 márciusában 20 országban, áprilisban pedig már 33 országban döntöttek a választások elhalasztása mellett, míg februárban csak 1 esetben került erre sor. Ez a trend csak júniusban fordult meg, amikor már ismét több választást tartottak meg, mint ahányat későbbi időpontra tettek át.⁴¹ Ebből látható, hogy Csehország is követte azt a kialakuló nemzetközi tendenciát, hogy a választásokat a nyári hónapokra érdemes időzíteni, ugyanis akkorra becsülték a vírushelyzet javulását.

Nyilván lehetne vizsgálni, hogy milyen politikai szempontok merültek fel azoknál, akik a halasztást, illetve azoknál, akik a megtartást szorgalmazták, ám járványügyi szempontból védhető az az álláspont, hogy szükséges volt a választások átütemezése a nyárra, hiszen 2020 tavaszán még nagy volt a bizonytalanság a Covid-19-cel kapcsolatban, keveset tudtak a vírus fertőzőképességéről, veszélyességéről, a lehetséges szövődményekről. Ez alapján logikusnak tűnhetett, hogy az emberek egészségét szem előtt tartva amellett döntsön az állam, hogy nem tartja meg az esedékes választásokat a kitűzött időpontjukban. Ráadásul az sem jelentéktelen tényező, hogy a választópolgároknak is nagy volt a bizonytalanság a járvány első szakaszában, így ha meg is tartották volna a választásokat, valószínűleg rendkívül sokan nem éltek volna szavazati jogukkal, ami jelentősen torzította volna az eredményeket. Továbbá arra is érdemes kitérni, hogy nem általános, hanem csak egy időközi választást ütemezett át az állam, és csupán néhány hónappal, nem pedig például egy évvel tolták el az időpontot.

³⁸ A koronavírus-járvány terjedése miatt a kormány a szükséges minimumra korlátozta a személyek szabad mozgását. Tájékoztatás. <http://vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytno-minimum-180350/> (2021.12.10.)

³⁹ Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság: A kormánynak a teplicei szenátusi választások elhalasztására vonatkozó döntése túllépett a hatáskörén. http://irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-spravni-soud-doplnovaci-volby-do-senatu-jaroslav-kubera-teplice_2004011559_aur (2021.10.23.)

⁴⁰ Szenátusi választásokra június elején kerül sor Teplicében. <http://zitteplce.cz/zacatkem-cervna-probehnou-na-teplicku-senatni-volby/> (2021.12.10.)

⁴¹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

Ugyanakkor az nehezebben lett volna alátámasztható, ha a 2020. októberi regionális és részleges szenátusi választásokat vagy a 2021. októberi képviselőházi választásokat ütemezték volna át, hisz időközben jóval több tapasztalat összegyűlt a Covid-19-ről, valamint az is nyilvánvalóvá vált, hogy a járvány hosszabb időre velünk marad, így további halasztás helyett csak alternatív megoldásokkal lehet biztosítani, hogy ne álljon meg az élet hosszú távon. Ehhez pedig a 2020 nyarán számos országban megtartott választások és az ott alkalmazott új módszerek már jó alapot nyújthattak. Emellett az is fontos különbség, hogy a 2020. őszi és a 2021. őszi választások nem időközi, hanem általános választások voltak, így nagyobb jelentőséggel bírt, hogy időben megrendezték őket. Hiszen fontos biztosítani, hogy a választópolgárok rendszeres időközönként dönthessenek arról, hogy kik intézzék a közügyeket, különösen egy olyan válsághelyzetben, mint a pandémia, mely esetében az emberek a kormány járványkezelését is értékelik, amikor leadják voksukat.

3.3 A választási kampányhoz kapcsolódó elvárások és alapjogok

Amint azt korábban is megfogalmaztuk tanulmányunkban, a választási kampányhoz több, a PPNE 25. cikkéhez fűzött Kommentár 8. és 12. bekezdésében rögzített alapjog (gyülekezési, egyesülési jog, véleménynyilvánítás szabadsága, sajtó- és mozgásszabadság) szorosan kapcsolódik. Ugyanis ezek garantálják, hogy a választópolgárok megfelelően tájékozódhassanak a jelöltek programjairól, a jelöltek pedig ismertethessék nézeteiket, jövőbeli terveiket. E jogok közül Csehországban a gyülekezési jog és a mozgásszabadság került komoly korlátozás alá a Covid-19-re tekintettel. Ezekkel kapcsolatban az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartája 19. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a békés gyülekezéshez való jog biztosított, a 14. cikk (1) bekezdése pedig a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát rögzíti.⁴²

A következőkben az e két alapjogot érintő, járványügyi korlátozásokat vizsgáljuk, valamint azt, hogy azok mennyiben voltak hatással a tanulmányunk csehországi fejezetének fókuszában álló 2020. októberi regionális és részleges szenátusi választásokra és a kapcsolódó választási kampányra.

3.3.1 A GYÜLEKEZÉSI JOGOT ÉRINTŐ KORLÁTOZÁSOK ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

Már a szükségállapot elrendelését követően, 2020. március 13-án bevezetett korlátozások is érintették a gyülekezési jogot, ugyanis e naptól betiltottak minden olyan nyilvános vagy magánrendezvényt, amelyen 30-nál több személy jelent volna meg. Később a járványhelyzet javulásával fokozatosan feloldották a korlátozásokat, azonban ősszel, 2020. október 5-én ismét szükségállapotot hirdettek ki, és ezzel együtt

⁴² Heka et al.: i. m.

újra szigorításokat vezettek be a tömegrendezvényeket illetően.⁴³ 2020. október 9-én és 12-én további korlátozások következtek, melyek már közvetlen hatással voltak a gyülekezési jogra.⁴⁴ Meghatározták, hogy maximum 500 fő vehet részt szervezett kültéri eseményeken, például demonstráción, még hozzá azzal a feltétellel, hogy maximum 20 fős csoportokban mozognak, legalább 2 méteres távolságot tartanak egymástól, és maszkot viselnek. A politikai pártok tarthattak találkozót, gyűléseket és eseményeket, ám azokat maximum 100 fő látogathatta, akiknek ülőhelyet kellett biztosítani egymástól megfelelő távolságra. A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűléseken eleinte továbbra is maximum 500 fő vehetett részt, ám október 17-től 100 főre csökkentették ezt a limitet.⁴⁵

A gyülekezési jog ilyen szintű korlátozásának alkotmányosságát a szükségességi-arányossági teszt segítségével érdemes vizsgálni, hiszen ez a teszt ma már az alapjog-korlátozás globális mércéjeként funkcionál, és Magyarországon is ezt alkalmazzák.⁴⁶ A teszten végighaladva megállapítható, hogy a korlátozásnak van legitim célja, még hozzá az emberi élet és egészség védelme, illetve az állam életvédelmi kötelezettsége. Mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a Covid-19 nagyon gyorsan terjed az emberek között, így a csoportosulások, gyülekezések számának és mértékének limitálása alkalmas eszköznek tekinthető a járvány megfékezésére, hiszen ezek kiiktatásával csökkenthető az emberek közötti interakció. Vagyis van logikai kapcsolat a szabályozás célja és eszköze között. Arra már nehezebb választ adni, hogy lett-e volna enyhébb eszköz a legitim cél elérésére. Annyi bizonyos, hogy minél inkább csökkentik a találkozások számát, annál kisebb az esély a továbbfertőzésre, tehát előfordulhat, hogy többen fertőződtek volna meg, ha enyhébb eszközt választott volna a kormány. Ugyanakkor a gyülekezési jognak kulcsszerepe van abban, hogy az emberek kifejezhessék véleményüket az őket érintő kérdésekben, és hogy jelezhessék, ha nem tartják megfelelőnek a hatalom által tett intézkedéseket, illetve ha elégedetlenek a kormány politikájával. A gyülekezési jog a demokratikus társadalom egyik alapkövének is mondható, így törekedni kell arra, hogy minél szűkebb mértékben korlátozzuk.

Ezzel tulajdonképpen már át is evezünk az arányosság kérdésére, mellyel kapcsolatban szintén nem célunk, hogy megadjuk az egyetlen helyes választ, mert talán nincs

⁴³ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications. Country report on Czechia. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/cz_report_on_coronavirus_pandemic_november_2020.pdf (2021.10.12.)

⁴⁴ A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűlések azok, melyeken az emberek azért vesznek részt, hogy elmondják véleményüket, gyakorolják alkotmányos jogaikat, illetve kifejezzék nézeteiket valamilyen nyilvános vagy társadalmilag fontos kérdésben. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): i. m.

⁴⁵ European Union Agency: i. m.

⁴⁶ Gárdos-Orosz Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása”. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)* [40]–[41] (szerk. Jakab András et al.). <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2021.10.24.)

is ilyen. Egyrészt meg kell jegyezni, hogy a létszámkorlát miatt egyes személyek már nem vehettek részt egy adott megmozduláson, hiába szerettek volna. Ráadásul a tüntéseken kulcsszerepet játszik, hogy hány fő jön el, hisz ez reprezentálja, hogy valóban sok embert érdekel-e egy bizonyos probléma. Másrészt viszont fontos kiemelni, hogy ez a rendelkezés még mindig kedvezőbb, mint ha teljesen betiltották volna a gyülekezéseket, ahogyan azt például Magyarországon tették.⁴⁷ Tehát ha korlátozottan is, de az embereknek továbbra is biztosított volt a lehetőség, hogy közösen fejezzék ki véleményüket valamilyen ügyben. Emellett a kampánytartalmakat sem kellett teljesen áthelyezni az online térbe, hanem bizonyos feltételekkel és korlátokkal személyesen is tarthattak rendezvényeket a pártok. Ugyanakkor a korlátozások jelentősen megnehezítették, hogy a választópolgárok ugyanolyan mértékben tudjanak tájékozódni a pártprogramokról, mint korábban, illetve hogy ugyanolyan hatékonyan fel tudják hívni embertársaik és a hatalom figyelmét a felmerülő társadalmi problémákra. Ez pedig hatással lehetett a választásokra is.

3.3.2 A MOZGÁSSZABADSÁGOT ÉRINTŐ KORLÁTOZÁSOK ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

A szabad mozgáshoz való jog korlátozására 2020. március 16-án került sor először.⁴⁸ Ekkortól csak az alapvető szükségletek kielégítése, a családtagok segítése, illetve a munkába járás jelentett kivételt a mozgásszabadság korlátozása alól. Április 24-től viszont már ismét engedélyezték, hogy az emberek maximum 10 fős csoportokban kint tartózkodjanak. Hasonlóan más országokhoz, a részletszabályok itt is többször változtak a pandémia alatt. Szintén a mozgásszabadsághoz kapcsolódik a kötelező, 14 napos karanténba vonulás előírása 2020. március 13-ától azoknak, akik olyan területekről érkeztek Csehországba, melyekben rosszabb volt a járványhelyzet. Később már mindenki kiterjesztették a kötelező karantént, aki Csehországba érkezett, de aztán újra lazítottak ezeken a szabályokon. A beutazáson és a kiutazáson 2020. március 16-tól szigorítottak. Így néhány kivételtől eltekintve a külföldiek nem léphettek be az országba, a cseh állampolgárok pedig csak kivételes esetben hagyhatták el Csehországot. Áprilisban és májusban viszont már enyhült a szabályozás, például bizonyos EU-s állampolgárok újra beléphettek az országba, a csehek pedig szabadon kiutazhattak.

A nyári enyhítés után ősszel újra a tavaszihoz hasonló szigorítások léptek érvénybe. 2020. október 28-án kijárási tilalmat is bevezettek, vagyis az emberek este 9 óra és hajnali 5 óra között csak kivételes esetben hagyhatták el otthonaikat. Azonban szemben a tavaszi rendelkezésekkel, ősszel már nem korlátozták a cseh állampolgárokat a nemzetközi utazásban, ám amennyiben a Covid-19 szempontjából kockázatos

⁴⁷ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés (különállapot).

⁴⁸ A koronavírus-járvány terjedése miatt a kormány a szükséges minimumra korlátozta a személyek szabad mozgását. <http://vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytne-minimum-180350/> (2021.10.30.)

országból érkeztek, negatív PCR-tesztet kellett felmutatniuk, vagy 10 napos karanténba kellett vonulniuk.⁴⁹

A mozgásszabadság korlátozásával kapcsolatban legitim célként ez esetben is az emberi élet és egészség védelme jelölhető meg. A szabályozás alkalmasságát tekintve viszont már több kérdőjel is felmerülhet bennünk. Azt már a gyülekezési jog vizsgálatánál is megállapítottuk, hogy az emberek közötti interakciók csökkentése elősegítheti a továbbfertőzés esélyének redukálását, azonban az vitatható, hogy például az éjszakai kijárási tilalom mennyiben járul hozzá ehhez, hiszen akkor egyébként is jóval kevesebb emberrel érintkezünk, mint nappal. A szükségesség problémája pedig tulajdonképpen ugyanazokat a kérdéseket veti fel, melyekről már szintén szóltunk a gyülekezések kapcsán.

Az arányosság vizsgálatánál annyit mindenképp megállapíthatunk, hogy meglehetősen szigorú szabályozást vezettek be az országban. Azzal, hogy például csak a legszükségesebb esetekben lehetett elhagyni a lakóhelyet, illetve hogy korlátozták a cseh állampolgárokat az ország elhagyásában, jelentősen beavatkoztak a személyek szabad mozgáshoz való jogába. Mindez pedig szintén hatással lehetett a választásokra, hiszen a mozgásszabadság ilyen szintű limitálása miatt a pártok jóval nehezebben tudták elérni az embereket és bemutatni a programjukat.

3.4 A választójog gyakorlásához fűződő követelmények

Miután áttekintettük a választási kampány és a Covid-19-hez kapcsolódó korlátozások viszonyát, illetve értékeltük a felmerült problémákat, rátérünk a csehországi választások lebonyolításának bemutatására, és a speciális, új rendelkezések értékelésére. Tanulmányunk fókuszában a 2020 októberében zajlott regionális és részleges szenátusi választások állnak, ám röviden említést teszünk a 2020 júniusában megrendezett időközi választásokról, továbbá a közelmúltban, 2021 októberében megtartott képviselőházi választásokról is.

Csehországban a választójogról az Alapvető Jogok és Szabadságok csehországi Chartája 21. cikke rendelkezik. Ennek (1) bekezdése szerint az állampolgárok jogosultak akár közvetlenül, akár szabadon megválasztott képviselőik útján részt venni a közügyek intézésében. A (3) bekezdés tartalmazza azokat a választási alapelveket, melyek biztosítják a választások demokratikusságát és alkotmányosságát. E bekezdés alapján a választójog általános és egyenlő, a szavazás titkos. A választójog gyakorlásának feltételeit törvény állapítja meg. A rendszeres időközönként tartott választások alapelve a (2) bekezdésben szerepel,⁵⁰ ám annak érvényesülését már fentebb

⁴⁹ European Union Agency: i. m.

⁵⁰ Heka: i. m.

vizsgáltuk, így arra már nem térünk ki. A Charta említett cikkében a szavazás közvetlensége nem szerepel, viszont a választások értékelésekor röviden erről is szót ejtünk, mivel ez is nemzetközileg elismert választási alapelv,⁵¹ és tanulmányunk célja azt elemezni, hogy a nemzetközi standardok mennyiben tudtak érvényre jutni a Covid–19 kiváltotta, speciális helyzetben a vizsgált országokban, és milyen tanulságokat tud ebből levonni Magyarország, melynek Alaptörvényében ez a választási alapelv is megjelenik.⁵²

3.4.1 SZAVAZÁSI MÓDOK A COVID–19-RE TEKINTETTEL

A koronavírus számos új kihívást hozott a választások lebonyolítását illetően. Már az sem ítéhető meg egyszerűen, hogy egy világjárvány közepén megrendezni vagy elhalasztani helyesebb-e a választásokat, és amennyiben egy állam a megtartás mellett dönt, akkor további kérdésekkel szembesül. Az egyik ilyen új probléma a Covid-fertőzöttek és a karanténban lévők választójogának kérdése. Orvosolniuk kellett azt a helyzetet, hogy sokan, akik más esetben a szavazóurnához járultak volna, a kialakult helyzetben nem tudják gyakorolni szavazati jogukat, hiszen például hatósági karanténba kerültek. Sajnos sok ország nem kezelte megfelelően ezt a problémát. Albánia például semmilyen speciális szavazási módot nem vezetett be a 2021. április 25-i parlamenti választások alkalmával.⁵³ Egy még közelebbi példa Szlovákia, ahol a 2020. november 28-án megrendezett, időközi önkormányzati választásokon szintén nem szavazhattak a karanténban lévők.⁵⁴ Szlovákiában ugyanis a választójog gyakorlásának feltételeiről szóló törvény szerint a választójog gyakorlásának akadályát képezi a személyi szabadság törvényi korlátozása a közegészség védelme érdekében.⁵⁵ Mivel semmilyen alternatívát – például mozgóurnát – nem biztosítottak a karanténkötelezetteknek, e személyek nem élhettek választójogukkal.⁵⁶

Csehország azonban a 2020 őszen megrendezett, regionális és részleges szenátusi választások megszervezésekor már nem hagyta figyelmen kívül a karanténban lévők helyzetét, hanem 2020. augusztus 17-én három új, alternatív szavazási módot vezetett be azok számára, akiket Covid–19-cel diagnosztizáltak, illetve akiknek a hatóságok karantént rendeltek el. Egyrészt engedélyezték, hogy a karanténba kerültek az autóikból adhassák le szavazatukat az erre kijelölt helyek egyikén, amennyiben magukkal vitték személyi igazolványukat, egy igazolást arról, hogy valóban

⁵¹ Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok. I. HVG-ORAC, Budapest 2018. 85. o.

⁵² Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1) és (3) bekezdés.

⁵³ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁵⁴ Kiegészítő önkormányzati választások vészhelyzet idején. Belügyminisztériumi tájékoztatás. <http://minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=doplnujuce-komunalne-volby-pocas-mimoriadne-situacie> (2021.09.02.)

⁵⁵ A szavazati jog gyakorlásának feltételeiről és egyes törvények módosításáról szóló 180/2014. törvény (Zákon č. 180/2014 Z. z.) 4. §-a tartalmazza ezt a rendelkezést.

⁵⁶ Kiegészítő önkormányzati választások vészhelyzet idején. Belügyminisztériumi tájékoztatás: i. m.

karanténkötelesek, és saját tollukat.⁵⁷ Az autóból való szavazás esetében a választópolgár nem szállhatott ki a kocsiból, hanem a lehúzott ablakon keresztül tudta leadni szavazatát. Másrészt lehetővé tették, hogy a karanténköteles személyek mozgóurnát igényeljenek, és így otthonukban szavazhassanak. Ezt az igényt előzetesen telefonon kellett bejelenteni.⁵⁸ Azok számára, akik szociális vagy orvosi intézményben voltak karanténban, szintén mozgóurna útján biztosították, hogy gyakorolhassák választójogukat.⁵⁹ Nem sokkal a választások előtt külön szemléltető videókat is készítettek az emberek számára, hogy tájékoztassák őket lehetőségeikről és a szavazás menetéről. Az alternatív szavazási módszerekkel körülbelül 16 000 karanténba került választópolgárnak tudták biztosítani, hogy leadhassák voksukat.⁶⁰

Mindemellett azt is lehetővé tették, hogy azok a személyek, akik a választások napján nem tartózkodtak a lakóhelyükön, egyfajta szavazókártyát igényeljenek, mellyel Csehországban bárhol leadhatták voksukat.⁶¹

A karanténban lévőköt segítő, alternatív szavazási módok a 2021. októberi képviselőházi választások idején is elérhetőek voltak. Így ez alkalommal is lehetett mozgóurnát igényelni, valamint a koronavírus miatt lezárt időszothonokban is voksolhattak az emberek, és fennállt az autóból szavazás opciója is. Azoknak, akik ezt a lehetőséget szerették volna igénybe venni, személyi igazolványuk bemutatása mellett azt is igazolniuk kellett, hogy karanténkötelesek.⁶² Ha pedig nem állandó lakcímükön akartak szavazni, akkor ehhez a már említett szavazókártyára is szükségük volt.⁶³

⁵⁷ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁵⁸ Michaela Rambousková: Aki karanténban van, már szavazhat. Tanuld meg, hogyan kell csinálni. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jste-v-karantene-volit-muzete-uz-za-dva-dny-kam-jet-nebo-kam-volat-121223> (2020.09.12.)

⁵⁹ Elections in the Czech Republic 2020 Senate and Municipal Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2020_senate_and_municipal_elections_september_2020.pdf (2021.10.12.)

⁶⁰ Legfeljebb 16 000 karanténban lévő szavazó szavazhat a választásokon. A Belügyminisztérium szemléltető videókat is bemutatott. Belügyminisztériumi tájékoztatás. <http://mvcr.cz/clanek/ve-volbach-muze-odhlasovat-az-16-000-volicu-v-karantene-ministerstvo-vnitro-predstavilo-i-nazorna-vidoa.aspx> (2021.12.10.)

⁶¹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.; továbbá: Daniel Severa: Szavazókártyával történő szavazás és igénylés módja. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jak-volit-s-voliciskym-prukazem-a-do-kdy-si-o-nej-pozadat-71184> (2021.12.10.)

⁶² International Foundation for Electoral Systems: Elections in the Czech Republic 2021 Legislative Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2021_legislative_elections_october_2021.pdf (2021.11.10.)

⁶³ CT24: A behajtós szavazóhelyiségek megjelenése biztos. Minden kerületben lesz legalább egy, Közép-Csehországban a legtöbb. <http://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3370570-vznik-drive-volebnich-stanovist-je-jisty-v-kazdem-okrese-bude-nejmene-jedno-nejvice> (2021.10.10.)

3.4.2 HIGIÉNIAI INTÉZKEDÉSEK A SZAVAZÓKÖRZETEKBE

Sok más országhoz hasonlóan Csehországban is számos higiéniai intézkedést írtak elő a szavazóhelyiségekben a 2020. őszi regionális és részleges szenátusi választások alkalmával, hogy minél inkább csökkentsék a Covid-19 terjedésének kockázatát. Egyrészt előírták a maszk viselését, melyet csak addig lehetett levenni, amíg ellenőrizték a választópolgár személyazonosságát. Továbbá kötelező volt a kézfertőtlenítő használata, és az egymástól való megfelelő távolság megtartása. Emellett azt is javasolták, hogy a szavazók lehetőleg saját tollat hozzanak magukkal, bár helyben is biztosítottak írószereket, melyeket gyakran fertőtlenítettek.⁶⁴ Ezzel együtt előírták a helyiségek rendszeres szellőztetését és fertőtlenítését is, illetve maszkot is biztosítottak arra az esetre, ha valaki anélkül érkezett.⁶⁵

2021 októberében a képviselőházi választásokon szintén kötelező volt a kézfertőtlenítés, a távolságtartás és a maszkviselés. Emellett ekkor is kérték a választókat, hogy lehetőleg saját tollal érkezzenek, és kövessék a választási bizottságok által adott egyéb utasításokat.⁶⁶

A 2020. júniusi, teplice-i, időközi szenátusi választásokon is fokozott higiéniai intézkedéseket rendeltek el,⁶⁷ ám speciális szavazási módokat akkor még nem alakítottak ki a karanténban lévőkre figyelemmel.

3.4.3 AZ ÚJ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

A szavazóhelyiségekben bevezetett higiéniai intézkedésekkel kapcsolatban elmondható, hogy az állam igen sokrétűen törekedett biztosítani, hogy minimálisra redukálja a továbbfertőzés kockázatát. Mind a maszkviselés, mind a távolságtartás vagy épp a rendszeres fertőtlenítés fontos szerepet játszik abban, hogy minél kevesebb választópolgár fertőződjön meg. Természetesen semmi sem jelenthet 100%-os védelmet, ám Csehország is élt mindazokkal az eszközökkel, melyeket más, szintén választásokat tartó országok igénybe vettek.

Az alternatív szavazási módok bevezetése ugyancsak helyes döntés volt a cseh állam részéről, hiszen ha figyelmen kívül hagyták volna a karanténba került választók speciális helyzetét, azzal veszélybe került volna a választójog általánosságának alapelve is, tekintve, hogy egy egész csoport nem tudott volna a szavazóurnához járulni. Ebből a szempontból az szintén elismerésre méltó az intézkedésekkel

⁶⁴ Elections in the Czech Republic 2020: i. m.

⁶⁵ Erik Asplund: Választások és Covid-19: Egészség és biztonság a szavazóhelyiségekben. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.10.10.) továbbá Tájékoztató a választóknak – higiénés-járványellenes intézkedések a szavazóhelyiségekben történő szavazáskor. Belügyminisztériumi tájékoztató. <http://mvr.cz/clanek/informace-pro-vo-luce-hygienic-ko-protiepidemicka-opatreni-pri-hlasovani-ve-volebnich-mistnostech.aspx> (2021.10.01.)

⁶⁶ International Foundation for Electoral Systems Elections in the Czech Republic 2021: i. m.

⁶⁷ Aktuálné: Kubert a szenátusban Teplice polgármestere, Hansa váltja. Kivételesen alacsony volt a részvétel. <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/kuberu-v-senatu-vystrida-teplicky-primator-hanza-volebni-uca/r~86660b82ad7d11eaa25cac1f6b220ee8/> (2021.11.12.)

kapcsolatban, hogy három alternatívát is biztosítottak a Covid-19-ben érintettek csoportjának. Így például azok is voksolhattak, akik nem rendelkeztek autóval, vagy akik valamilyen szociális vagy orvosi intézményben kerültek karanténba.

A szavazat leadásának módja a titkosság és a közvetlenség alapelveinek úgyszintén megfelelt, hiszen az autóból való szavazás esetében is a választópolgár maga töltötte ki és helyezte az urnába a szavazólapot, ellentétben például Izlanddal, ahol mindez úgy zajlott, hogy a választó leírta, kire szeretne szavazni, majd ezt fel kellett mutatnia a választási iroda képviselőjének, aki rögzítette a voksát.⁶⁸ Csehországban viszont az autós szavazás esetében sem tudta a választópolgáron kívül senki, hogy kire adta le szavazatát, és nem került a választási folyamatba köztes személy.

Problémaként az merülhet fel, hogy az új szavazási módok kizárólag a karanténköteles személyek számára voltak elérhetők, tehát mások nem élhettek ezekkel az opciókkal, melyek a Covid-19 szempontjából jóval biztonságosabbak voltak, mint a szavazófülkében történő voksolás. Fontos viszont figyelembe venni, hogy Csehországnak a koronavírus megjelenésétől, 2020 tavaszától mindössze fél éve volt felkészülni a 2020. októberi választásokra, tehát érthető, hogy nem lett volna kapacitása a teljes lakosság számára biztosítani az új szavazási módokat. A 2021 őszen tartott választások esetében már több idő volt az előkészületekre, ám a kiszámíthatóság szempontjából valamennyire elfogadható, hogy az előző évben már kidolgozott módszereket alkalmazták ez alkalommal is. Ugyanakkor az mindenképpen előnyösebb lett volna, ha mindenki, aki úgy érezte, hogy a járványhelyzetre tekintettel nem biztonságos személyesen voksolni, választhatta volna az új alternatívák valamelyikét.

Mindenesetre annak ellenére, hogy bizonyosan voltak, akik a koronavírus jelentette veszély miatt nem mentek el szavazni, a választásokon való részvétel nemhogy csökkent, de kicsivel magasabb is volt, mint korábban. 2020-ban a szenátusi választások második fordulójában 16,74%-os volt a részvétel, míg 2018-ban 16,49%-os, 2016-ban pedig 15,38%-os. A regionális választásokon 2020-ban a választópolgárok 37,95%-a vett részt, ellenben 2018-ban csak a 34,57%-a.⁶⁹ Ez a tendencia igaz a képviselőházi választásra is, melyen 2021-ben a választásra jogosultak 65,43%-a járult a szavazóurnához,⁷⁰ míg 2017-ben csak 60,84%-os volt a részvétel.⁷¹

3.5 A cseh választások konklúziói

A csehországi választások alapján véve jó például szolgálhatnak Magyarország számára a 2022-es országgyűlési választásokra tekintettel. Egyrészt Csehországban

⁶⁸ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁶⁹ Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁷⁰ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye. <http://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ> (2021.11.10.)

⁷¹ A Cseh Köztársaság parlamenti képviselőházi választásának eredménye: i. m.

is figyelembe vették a karanténba került emberek helyzetét, és bevezettek alternatív szavazási módokat, másrészt sok országhoz hasonlóan itt is szigorú higiéniai intézkedéseket rendeltek el a szavazóhelyiségekben. A cseh példa azt is mutatja, hogy abból, hogy megtartják a választásokat, nem feltétlenül következik egyenesen a választói részvétel jelentős csökkenése. Ugyanakkor az tanulságos lehet Magyarország számára, hogy Csehországgal ellentétben érdemes lenne valamennyi választópolgár számára biztosítani olyan alternatív szavazási módokat, melyek járványügyi szempontból biztonságosabbak. Ilyen lehet például a levélszavazás széles körben való bevezetése. A választási kampány tapasztalataiból pedig azt a következtetést vezethetjük le, hogy mindenképpen fel kell készülni arra az eshetőségre, hogy talán nagyrészt az online térben kell lebonyolítani a kampányprogramokat, ha a járványhelyzet azt kívánja. Végül az a konzekvencia is levonható a cseh választások vizsgálatából, hogy a választások elhalasztása nem az egyetlen opció, és tekintve, hogy a Covid–19 okozta helyzet nem múlik el egyik napról a másikra, muszáj kidolgoznunk olyan új alternatívákat, melyek lehetővé teszik, hogy ebben az időszakban is meg lehessen tartani az esedékes választásokat. Így biztosítható, hogy az emberek rendszeres időközönként kifejezhessék az elégedettségüket vagy elégedetlenségüket a végrehajtó hatalom tevékenységével, többek között a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatban.

4 Horvátország és Szerbia

4.1 Szerb választások a Covid idején

4.1.1 ALKOTMÁNYOS KERETEK SZERBIÁBAN A JÁRVÁNY IDEJÉN

Szerbia kodifikált alkotmánnyal rendelkező, parlamentáris demokráciaként működik, amelynek egykamarás népképviselőháza⁷² 250 közvetlenül választott képviselőből áll. A járványhelyzet az ország alkotmányos berendezkedésén nem változtatott. A végrehajtó hatalom dominanciája érvényesül a jelenlegi helyzetben is, mivel bár a veszélyhelyzeti jogkörök az Országgyűlést illetik meg, a konkrét döntéseket a végrehajtó hatalom hozza.⁷³

A Covid–19 adta helyzet kezelése kapcsán a szerb jogszabályok között nem találunk egy általános törvényt a veszélyhelyzet kezelésére. A kapcsolódó jogszabályok megalkotására az elsődleges jogalapot az Alkotmány azon felhatalmazó rendelkezése

⁷² Ördögh Tibor: Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összehasonlítása. Grotius E-könyvtár, Budapest 2012. 8. o.

⁷³ Vö. Ivana Krstić – Marko Davinic: Serbia: Legal Response to Covid–19 – Oxford Constitutional Law 2021. In: The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid–19. (szerk. Jeff King – Octávio LM Ferraz et al.). OUP 2021.

biztosítja, amely lehetővé teszi a rendkívüli állapot kihirdetését. Ezen felhatalmazó rendelkezés alapján a Kormány különböző szabályokat alkotott a koronavírus elleni védekezés érdekében. Az Alkotmányon felül két olyan törvényről kell szólni, amely a veszélyhelyzeti, illetve a közegészségügyi intézkedések jogi kereteit biztosítja: a fertőző betegségekről szóló törvény,⁷⁴ valamint az ún. katasztrófakockázat-csökkentési törvény.⁷⁵ A fertőző betegségekről szóló törvény a járványhelyzet kezelésére vonatkozóan számos általános és speciális rendelkezést tartalmaz, amelyek a lakosság élet- és egészségvédelmét szolgálják. Ezen szabályok elsősorban a szabad mozgás mint alapjog korlátozásával járnak, például utazási korlátozások vagy fertőzés esetén elrendelt karanténkötelezettség. A katasztrófakockázat-csökkentési törvény pedig a veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint a veszélyhelyzeti kormányzással kapcsolatos szabályokat tartalmazza.⁷⁶

2020. március 15-től április 29-ig a végrehajtó hatalom által alkotott, a koronavírus-járvány kezelése érdekében született jogszabályokat a parlament utólagosan hagyta jóvá. Komoly kritika érte a törvényhozó testület passzivitását, hiszen ezekben a hetekben a végrehajtó hatalom gyakorlatilag ellenőrzés nélkül hozott olyan szabályokat, amelyek számos esetben az alapvető emberi jogok korlátozásával jártak. A szerb Alkotmány 200. cikke alapján a parlament hozhat olyan intézkedéseket, amelyek az alapvető emberi jogok korlátozásával járnak,⁷⁷ továbbá a 202. cikk (1) bekezdés, valamint a 20. cikk (1) bekezdés elfogadja az arányosság elvét, miszerint szükségállapot idején az emberi jogok csak a szükséges mértékig korlátozhatók. Megjegyzendő, hogy az említett korlátozó jellegű jogszabályok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezik.⁷⁸

4.1.2 A PANDÉMIA ALATT TARTOTT SZERB VÁLASZTÁSOK EDDIGI GYAKORLATA

A belga Egmont Intézet egy vonatkozó jelentésében találóan kétélű fegyvernek nevezte a koronavírus-helyzetet, amelyet egyrészt a választások elhalasztásával befolyásolhat az éppen hatalmon lévő kormány, így akár megerősítve hatalmi pozícióját, gyengítve az ellenzéki politikai pártok helyzetét, másrészt a választások megtartása az érvényben lévő korlátozó szabályok mellett (például nyilvános összejövetelekre vonatkozó tilalom) torzító hatással lehet a választási folyamatokra – a kampányesemények lebonyolítására, valamint a voksoláson való részvételre is.⁷⁹ Fontos tisztában lenni azzal, hogy a pandémia nemcsak a választások lebonyolítására gyakorol

⁷⁴ Törvény a lakosság fertőző betegségei elleni védelméről (br. 15/2016, 68/2020 és 136/2020).

⁷⁵ Törvény a katasztrófakockázat csökkentéséről és a vészhelyzetek kezeléséről („RS Hivatalos Közlöny”, 87/2018. sz.).

⁷⁶ Törvény a helyi választásokról szóló törvény módosításáról („RS Hivatalos Közlöny”, 68/2020. sz.).

⁷⁷ Szerb Köztársaság Alkotmánya. http://budapest.mfa.gov.rs/lat/serbiatext.php?subaction=show_full&id=1348053448&ucat=119&template=MeniENG&#disqus_thread (2021.10.10.)

⁷⁸ Vö. Krstić – Davinic: i. m.

⁷⁹ Valérie Arnould: Human Rights matter more than ever in the Covid-19 era. <http://egmontinstitute.be/human-rights-matter-more-than-ever-in-the-covid-19-era/> (2021.10.10.)

hatást, hanem ezáltal a választásokat megelőző kampányidőszak módszere is változásra kényszerül. Láthattuk az amerikai elnökválasztás idején is, hogy a kampány szinte teljes egészében az online térbe szorult.⁸⁰ A szerb választásokat megelőzően a szerb elnök maximálisan kihasználta a média mint kampányeszköz lehetőségeit, így számos televíziós és rádióinterjút adott a választás sikere érdekében.⁸¹

2020 februárja óta mindeddig legalább 78 ország döntött az esedékes szavazás elhalasztása mellett a Covid-19 miatt.⁸² Nem volt ezzel másképp Szerbia sem, amely az eredetileg 2020. április 26-ra tervezett választásokat elhalasztotta, és azok új időpontban, a járványhelyzet okán kihirdetett, rendkívüli állapot 2020. május 6-i megszüntetését követően,⁸³ 2020. június 21-én kerültek megrendezésre annak ellenére, hogy az ellenzék az egészségügyi aggályok mellett úgy vélte, a jelenlegi helyzetben nem biztosítottak a feltételek a szabad és tisztességes választások megtartásához.⁸⁴ Az ellenzéki pártok ebből kifolyólag bojkottot szerveztek, amelynek lényege az volt, hogy az ellenzéki pártok nem indulnak el az esedékes választáson, valamint a választópolgárokat is arra buzdították, hogy ne gyakorolják szavazati jogukat. Ez a terv azonban nem valósult meg, mert bár voltak ellenzéki pártok, amelyek távol maradtak, a választás e tekintetben zökkenőmentesen lezajlott. A választási szabályokat tekintve két fontos – már korábban említett – módosítás született: a választási küszöböt az esedékes választásra vonatkozóan 5%-ról 3%-ra csökkentették (azonban így is csak három pártlista haladta meg ezt a minimumértéket), az aláírások érvényességének ellenőrzésére pedig a közjegyzők mellett felhatalmazást kaptak a városi és önkormányzati hatóságok is (ezzel szembe fordulva a 2017-es választási reformmal, amely épp ezt a szabályt törölte el).⁸⁵ A parlamenti bejutási küszöb csökkentésének célja az volt, hogy így több párt juthat be a parlamentbe, ezzel megerősítve a törvényhozási folyamat inkluzivitását. A törvénymódosítással szemben benyújtott egyik javaslat szerint azonban a 3%-os küszöb, mivel a nagyobb pártok számára könnyebben elérhető, pont a kisebb pártok kizorolását eredményezi.⁸⁶

A szerb választásokat személyes jelenléti formában tartották meg, a már jól ismert járványügyi intézkedésekkel: kötelező maszkviseléssel, távolságtartással.

⁸⁰ Ionel Zamfir – Tessa Fardel: Impact of the pandemic on elections around the world From safety concerns to political crises European Parliamentary Research Service, Brüsszel 2020. 4. o.

⁸¹ Euractiv: Ahead of vote, virus emboldens Serbian president's one-man show. <http://euractiv.com/section/enlargement/news/ahead-of-vote-virus-emboldens-serbian-presidents-one-man-show/> (2021.10.10.)

⁸² Idea Nemzetközi Intézet: i. m.

⁸³ A Köztársasági Választási Bizottság 2020. május 11-i ülésén határozata a 2020. március 4-én kihirdetett országgyűlési képviselő-választási eljárásban a választási tevékenység folytatásáról. L. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/rik-doneo-resenje-o-nastavku-izbornih-radnji/> (2021.10.10.)

⁸⁴ Zamfir – Fardel: i. m. 7–8. o.

⁸⁵ Vö. Krstić – Davinic: i. m.

⁸⁶ Molnár Csongor: Választások a járvány idején. Parlamenti, tartományi és helyi önkormányzati választások Szerbiában. *Kisebbségi Szemle* 2021. 1. sz. 73–96. o.

A voksolás e formában történő lebonyolítása megbetegedés szempontjából számottevő veszélyt hordoz magában, a részvételi arány a 2016-os 56%-hoz képest viszonylag kis mértékben csökkent: a 2020-as választásokon 48,9%-os volt a részvételi arány. Viszonyításképp: a katalán regionális választásokon a korábbi 79%-hoz képest a Covid idején tartott választáson mért részvételi arány 56% volt.⁸⁷ A választást követően a koronavírussal fertőzöttek számának újabb emelkedéséről számoltak be Szerbiában, így ismételten korlátozó intézkedések bevezetésére került sor. Az ellenzék hangot adott azon véleményének, miszerint a szerb kormány a választásokat megelőzően, éppen azok megtartásának érdekében függesztette fel a korlátozó intézkedéseket,⁸⁸ valamint felvetették, hogy a valós fertőzöttségi adatokat sem közölték a nyilvánossággal a választás sikeressége érdekében.⁸⁹ Egy 2020. májusi jogszabály-módosításnak köszönhetően a szerb állampolgároknak biztosították a lehetőséget, hogy ugyanazon közigazgatási egységen belül, de a lakóhelyüktől eltérő szavazóközvetben adhassák le voksukat.⁹⁰ A Szerb Köztársaság által kiadott tájékoztató alapján a külföldön élő, szerb állampolgárok egy, a diplomáciai és konzuli képviselőhöz benyújtott kérelem alapján kérhették, hogy szavazatukat a tartózkodási helyük szerinti önkormányzatnál érvényesen leadhassák.⁹¹

4.2 Horvát választások a Covid idején

4.2.1 HORVÁTORSZÁG RELEVÁNS ALKOTMÁNYOS KERETEI

Horvátország függetlenségének 1991-es kikiáltása óta parlamentáris demokráciaként működik. A horvát parlament mint törvényhozó szerv minimum 100, maximum 160 választott képviselőből áll.⁹² Az Alkotmány alapján a képviselők megbízatása kizárólag háború esetén hosszabbítható meg.⁹³ Az ország több nemzetközi szervezet-

⁸⁷ France24: Catalan separatists boost majority in regional elections in Spain. <http://france24.com/en/europe/20210214-catalan-separatists-look-set-to-boost-majority-in-regional-elections> (2021.10.10.)

⁸⁸ Zamfir – Fardel: i. m. 5. o.

⁸⁹ Serbia covered up the real number of Covid-19 cases before elections, claims BIRN. <http://europeanwesternbalkans.com/2020/06/25/serbia-covered-up-the-real-number-of-covid-19-cases-before-elections-claims-birn/> (2021.10.11.)

⁹⁰ Az Államigazgatási és Önkormányzati Minisztérium utasítást adott ki az egységes választójegyzékről szóló törvény végrehajtási utasításának módosításáról. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/uputstvo-o-izmeni-uputstva-za-sprovođenje-zakona-o-jedinstvenom-birackom-spisku/> (2021.10.11.)

⁹¹ Értesítés külföldön élő választópolgárok számára az országgyűlési képviselők választási jogának gyakorlásáról. <http://mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-za-birace-sa-boravistem-u-inostranstvu-o-ostvarivanju-birackog-prava-na-izborima-za-narodne-posinike-narodne-skupstine/> (2021.11.10.)

⁹² A Horvát Köztársaság Alkotmánya 71. cikk. http://sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=ustav&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=v8ewpwn3TzF4b21Qt8aGNw%3d%3d (2021.10.10.)

⁹³ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 76. cikk.

nek is tagja, így az ENSZ-nek, az Európa Tanácsnak, a NATO-nak, a Kereskedelmi Világszervezetnek, valamint a CEFTA-nak is. 2012. július 1-jén pedig csatlakozott az Európai Unióhoz is.

A lakosság fertőző betegségek elleni védelméről szóló törvény⁹⁴ megadja a fertőző betegségek megelőzésének, valamint kezelésének általános szabályait, így a koronavírus-járvány kapcsán is az elsődleges irányadó jogszabály. Továbbá számos rendelet született, amely kifejezetten a Covid-19-cel szembeni védekezés részletszabályait adja meg. A horvát Alkotmány az alkotmányos rend egyik legfőbb értékének tekinti az emberi jogok tiszteletben tartását,⁹⁵ valamint hangsúlyozza, hogy az állampolgárok szabadságának és jogainak korlátozása kizárólag más szabadságának, jogának, a jogállamiság, a közérkölc, továbbá az egészség védelme érdekében történhet. A szerb szabályozáshoz hasonlóan deklarálja, hogy e korlátozásnak a veszély mértékével arányosnak kell lennie.⁹⁶

A horvát parlament az Alkotmány 16. és 17. cikke alapján a szükséges mértékig korlátozhatja az egyes alapvető jogok gyakorlását, más alapvető jogok érvényesülésének, illetve védelmének érdekében – így például a közrendre, a közérkölc, vagy a Covid-járvány esetén a közegészségügyre hivatkozva. Ennek megfelelően az ún. járványügyi felhatalmazási törvénnyel ruházott át hatásköröket a hazai Operatív Törzsnek megfeleltethető horvát szerv részére (a továbbiakban: horvát Operatív Törzs). A horvát Operatív Törzs ennek megfelelően jogosult a járványügyi intézkedések meghozatalára. Ezen intézkedésekkel, valamint a felhatalmazási törvénnyel kapcsolatban élénk vita alakult ki azok alkotmányossága kapcsán. E vita végül 2020 őszén az Alkotmánybíróság azon döntésével zárult, amely kimondta, hogy sem a járványügyi felhatalmazási törvény, sem a horvát Operatív Törzs által hozott intézkedések nem korlátozzák vagy sértik az egyes emberi és szabadságjogokat, mivel a parlament a korábban említett 16. és 17. cikk alapján kizárólagos hatáskörben dönthet ezen jogok jogszerű korlátozásáról, valamint az ehhez kapcsolódó szükséges intézkedésekről.⁹⁷ A horvát Operatív Törzs, a hazai gyakorlathoz hasonlóan, többek között olyan kérdésekben hozott döntéseket, mint például az arcmaszok kötelező használata, temetések, összejövetelek, rendezvények tartását korlátozó intézkedések. Az Alkotmánybíróság egyébiránt a horvát Operatív Törzs döntései kapcsán kimondta, hogy azok nem jogellenesek, mivel céljuk az állampolgárok életének és egészségének védelme, amely cél eléréséhez a meghozott intézkedések szükségesnek bizonyultak.⁹⁸

⁹⁴ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cro106226.pdf> (2022.04.17.)

⁹⁵ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 3. cikk.

⁹⁶ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 16–17. cikk

⁹⁷ Gergi-Horgos Mátyás: Horvát alkotmánybíróság: A járványügyi intézkedések nem alkotmányellenesek. http://precedens.mandiner.hu/cikk/20200917_horvat_alkotmánybirosag_a_jarvanyugyi_intezkedesek_nem_alkotmányellenesek (2021.10.10.)

⁹⁸ Alkotmánybíróság: A főkapitányság intézkedései jogszerűek voltak, a vasárnapi munkavégzés tilalma alkotmányellenes: <http://vecernji.hr/vijesti/ustavni-sud-raspravlja-o-radu-stozera-na-zatvorenoj-sjed>

4.2.2 A PANDÉMIA ALATT TARTOTT HORVÁT VÁLASZTÁSOK EDDIGI GYAKORLATA

Horvátország 2020. július 7-én előrehozott parlamenti választásokat tartott. A Kormány mandátuma októberben járt volna le, így a hatályban lévő szabályoknak megfelelően december végéig lett volna szükséges az esedékes voksolás megtartása. A horvát parlament május 18-án döntött saját feloszlatásáról,⁹⁹ amelyről tájékoztatta a köztársasági elnököt. A parlament az önfeloszlást azzal indokolta, hogy mivel minden kitűzött célját elérte, indokolt a feloszlatusuk és az esedékes választások megtartása, amely az akkor kedvezőbb járványügyi helyzetben biztonságosabb keretek között látszott lebonyolíthatónak, mint decemberben, a várt második hullám alatt. Ennek megfelelően az elnök, alkotmányos jogkörében, az országgyűlési képviselők választásának szabályai szerint a parlament feloszlatusát követő 30, de legkésőbb 60 napot követő időpontra írja ki az új parlamenti választások megtartását.¹⁰⁰ Érdeemes megjegyezni, hogy a horvát parlamenti többség említett döntése kapcsán is felmerült, hogy valójában nem a járványhelyzetet, hanem saját politikai érdekeiket és választási esélyeik optimalizálását tartották szem előtt az önfeloszlatusról szóló döntés során.

A választási kampányt teljes mértékben online bonyolították le. Ennek kapcsán felmerült, hogy ez jelentősen rontotta az új jelöltek és jelölő szervezetek, illetve a kisebb pártok esélyeit. A szavazást végül főszabály szerint személyesen tartották, bizonyos egészségügyi előírások betartása mellett:

- kötelező maszkhasználat a szavazókörökben dolgozóknak, a választópolgárok számára csak ajánlott maszkhasználat;
- a szavazókörökben dolgozóknak kötelező kesztyűviselet, amelyet rendszeresen fertőtleníteni és cserélni kell;
- a szavazóhelyiségekben másfél méteres távolságtartás, kézfertőtlenítés biztosítása, folyamatos szellőztetés.¹⁰¹

Fontos, hogy az Alkotmány 45. cikkének¹⁰² megfelelően, amely minden, 18. életévét betöltött, horvát állampolgár számára biztosítja a választójogot, a koronavírus miatt karanténban lévő választópolgárok a választást megelőzően, 2020. július 2-ig

nici-razlog-je-bizaran-1431102?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202110 (2021.10.11.)

⁹⁹ Vovesz Tibor: A horvátok meglepték: előrehozott választások a járvány miatt. <http://hu.euronews.com/2020/06/19/a-horvatok-megleptek-elorehozott-valasztasok-a-jarvany-miatt> (2021.10.09.)

¹⁰⁰ Total Croatia News: Croatian PM: Parliament dissolved, May 18, election late June early July. <http://total-croatia-news.com/politics/43601-croatian-pm-parliament-dissolved-may-18-election-late-june-early-july> (2021.10.09.)

¹⁰¹ International Foundation for Electoral Systems: Elections in Croatia 2020 Parliamentary Elections Frequently Asked Questions. http://ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_croatia_2020_parliamentary_elections_june_2020.pdf (2021.10.09.)

¹⁰² A Horvát Köztársaság Alkotmánya 45. cikk.

kérvényezhették, hogy szavazatukat lakóhelyükön adják le.¹⁰³ Így tehát az igazoltan koronavírussal fertőzött személyek vagy azok, akik a Covid-19-fertőzés tüneteit észlelték magukon, igényelhetek mozgóurnát, de lehetőségük volt megkérni családtagjukat vagy valamely számukra bizalmas személyt is, hogy nevükben szavazzanak. Ez utóbbi megoldás, bár járványügyileg indokolható, feltétlenül szemben áll a választás közvetlenségének elvével.

Majd egy évvel később, 2021 áprilisában helyhatósági választásokat tartottak Horvátországban, járványügyi szempontból hasonló szabályok mellett, annyi eltéréssel, hogy míg a 2020-as választások alkalmával lehetővé tették a választópolgároknak, hogy az állandó lakcímtől eltérő szavazóköriben adják le szavazatukat, a 2021. áprilisi választások során erre nem volt lehetőség.¹⁰⁴ Így a helyhatósági választásokon szociális távolságtartás mellett, maszkban adhatták le szavazatukat a választópolgárok, akiknek javasolták továbbá a saját toll használatát is. A külföldön élő horvát állampolgárok számára is biztosítva volt választójoguk gyakorlása. A választás napján az általános határzár ellenére ők szabadon utazhattak át a horvát határon.¹⁰⁵

4.3 Általános következtetések a délszláv választásokról

A 2020-as horvát parlamenti választásokon a választásra jogosultak 46,9%-a vett részt, amely 2000 óta a legalacsonyabb részvételi arány,¹⁰⁶ hasonlóan a szerb 48,9%-os részvételhez. Ennek oka egyebek mellett lehetett alapjában véve a járványhelyzet is, valamint hogy a személyes szavazás mellett egyéb, alternatív voksolási lehetőséget nem biztosítottak a választópolgárok számára. A közelgő hazai választások kapcsán a hagyományos, személyes szavazási mód biztosítása mellett megfontolandóak az alternatív voksolási formák alkalmazásának lehetőségei is. A jelenléti szavazás esetén a járványügyi mutatóktól függően a megfelelő, egészségügyi szempontból kialakított, biztonsági és korlátozó intézkedések bevezetésével (maszkhasználat, létszámkorlát, stb.). Az egyéb, a helyzet egyediségéből adódóan felmerülő, voksolási lehetőségek tekintetében pedig, az ellenzéki előválasztás gyakorlatából kiindulva, többek között a választás idején Covid-fertőzött, így karanténkötelezettségük okán a szabad mozgásukban korlátozott személyek választójogának biztosítása érdekében kielégítő megoldást nyújthat egy online szavazási rendszer működtetése – hasonlóan

¹⁰³ International Foundation for Electoral Systems: Elections in Croatia 2020: i. m.

¹⁰⁴ Helyhatósági választások Horvátországban. <http://hu.euronews.com/2021/05/16/helyhatosagi-valasztasok-horvatorszagban> (2021.10.09.)

¹⁰⁵ Szigorú óvintézkedések közepette tartják a horvát helyhatósági választásokat. <http://felvidek.ma/2021/05/szigoru-ovintezkedesek-kozepette-tartjak-a-horvat-helyhatosagi-valasztasokat/> (2021.10.08.)

¹⁰⁶ Orosz Anna: Politikai folytonosság Horvátországban. *KKI elemzések* 2020. 79. sz. 1–14. o.

a látottakhoz, megadott időszavokban, akár videóhíváson keresztüli személyazonosság igazolásával.¹⁰⁷

5 Lengyelország

5.1 A lengyel jogrend elnökválasztást érintő normái

Lengyelországban az 1997-ben kihirdetett alkotmány¹⁰⁸ a kérdéskör kiindulópontja, melyet elsősorban a 2011-es választási törvény,¹⁰⁹ továbbá egyéb, a választójoghoz szorosan kötődő törvények egészítenek ki, mint például a gyülekezési törvény,¹¹⁰ vagy a politikai pártokra vonatkozó törvény.¹¹¹ A 2020-as elnökválasztást illetően ugyancsak ki kell emelni a 2020-as elnökválasztásra speciális szabályokat megállapító törvényt¹¹² (a továbbiakban: speciális törvény), amely reflektálni kívánt a világjárvány által támasztott kihívásokra.

Mindemellett fontos megemlíteni a 2020 márciusában elfogadott felhatalmazási törvényt,¹¹³ melynek értelmében a kormány megkapta azokat a jogosultságokat, amelyeket egy veszélyhelyzet bevezetése jelentett volna, ugyanakkor veszélyhelyzet bevezetése nélkül, ami az elnökválasztás tekintetében rugalmasságot biztosított a kormánynak, mivel így továbbra is befolyásolható maradt az elnökválasztás időpontja. Önmagában a veszélyhelyzet intézményének bevezetése automatikusan ellehetetlenítette volna a választások tartását a különleges jogrend végéig, ugyanakkor e kötöttség megelőzése érdekében Lengyelországban e jogintézményt elválasztották annak tartalmától. Ténylegesen bevezették a veszélyhelyzet főbb tartalmi elemeit, formailag azonban a különleges jogrend életbe lépését nem deklarálták.

Össességében a felsorolt jogszabályok megfelelnek a nemzetközi egyezmények által elvárt minimumnak, ugyanakkor a speciális törvény kifejezetten gyorsan történő

¹⁰⁷ <http://elovalasztas2021.hu/hogyan-lehet-szavazni/> (2021.10.09.)

¹⁰⁸ Lengyelország Alkotmánya. <http://sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2021.10.09.)

¹⁰⁹ Választási törvény. http://legislationline.org/sites/default/files/documents/73/Poland%20Elections%20Code%20Section%201%2C2%2C3%2C4%2C9_2011.pdf (2021.10.10.)

¹¹⁰ Gyülekezési törvény. <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6733> (2021.10.09.)

¹¹¹ Politikai pártokról szóló törvény. http://legislationline.org/download/id/5599/file/Poland_PartyLaw_2008_en.pdf (2021.10.19.)

¹¹² Az elnökválasztásra vonatkozó speciális szabályok. http://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/statics/prezydent_20200628_kodeks/uploaded_files/1591236002_ustawa-organizacja-wyborow-w-2020.pdf (2021.11.10.)

¹¹³ Michael Danielewski: Presidential elections in Poland: what we know so far. <http://ruleoflaw.pl/presidential-elections-in-poland-what-we-know-so-far/> (2021.11.01.)

megalkotása, elfogadása, majd hatályba léptetése kapcsán számos formai és tartalmi aggályt hangsúlyozó kritikus álláspont is megjelent.¹¹⁴

A lengyel államberendezkedés félprezidenciális jellegű, melynek következménye az, hogy az elnök megválasztása nagyobb politikai súllyal bír, mint egyéb, a kormányforma-tengelyen parlamentáris irányba húzó államok esetében, mint amilyen például Magyarország. Ebbe a viszonylag erős hatáskörrel bíró pozícióba közvetlenül a választópolgárok választják meg a hivatalt betöltő személyt. További ismérve a folyamatnak a kétfordulós rendszer, melynek értelmében mindenképpen abszolút többség szükséges az elnöki tisztség betöltéséhez, tehát az első fordulóban elért relatív győzelem nem elégséges, viszont az első fordulóban elért abszolút győzelem igen. Emellett kiemelendő, hogy a mandátum 5 évre szól, továbbá a jelöléshez 100 000 választópolgári aláírás szükséges.

Mindez egyrészt kifejezetten erős legitimációt, továbbá az alkotmányból eredően számottevő politikai befolyást is eredményez az elnök számára.

5.2 A választások elhalasztásának lehetősége

A világjárvány jelentős bizonytalanságot idézett elő szerte Európában, így tényleges döntéshelyzetbe került Lengyelország, melynek értelmében a döntéshozók részéről a személyes és a távoli szavazás is reális opcióként merült fel a május 10-re tervezett elnökválasztást illetően.¹¹⁵ Két jól elkülöníthető csoport alakult ki: a választások megtartását, illetve elhalasztását szorgalmazó politikai erők, méghozzá a kormány–ellenzék törésvonal mentén. Az akkor hatályos szabályozás értelmében a jogi lehetősége megvolt a kormánynak a szavazás elhalasztására, akár a 2020. március 7-én elfogadott, felhatalmazási törvénnyel összhangban kiadott rendelettel, avagy rendkívüli veszélyhelyzet bevezetésével, amely automatikusan, további jogi aktus nélkül magával hozza a választás elhalasztását.¹¹⁶ Ehelyett először arra készült a Kormány, hogy május 10-én, az eredeti időpontban, levélszavazásban rendezik meg a választásokat. Mindez azonban már az ennek feltételeit megteremtő törvényjavaslat elfogadását megelőzően megkezdődött, hiszen a kizárólagos levélszavazást lehetővé tevő törvényjavaslatot¹¹⁷ (a továbbiakban: törvényjavaslat) már annak az

¹¹⁴ ODIHR: Poland, Presidential Election, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report. <http://osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf> (2021.11.23.)

¹¹⁵ Joanna Plucinska – Alicja Ptak: Poland stands by presidential vote plan as byelections go ahead. <http://reuters.com/article/uk-health-coronavirus-poland-local-elect-idUKKBN2190TH> (2021.11.11.)

¹¹⁶ Maria Astarjjeva: Polish elections will go ahead as President refuses to call state of emergency. <https://dev.observatoryyih.org/news/polish-elections-will-go-ahead-as-president-refuses-to-call-state-of-emergency/> (2021.11.11.)

¹¹⁷ ODIHR: Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99). <http://osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf> (2021.11.11.)

alsóházban történt, április 6-i elfogadása után, viszont még a szenátusi zárószavazás előtt elkezdtek végrehajtani.¹¹⁸ Ugyanakkor a levélszavazás koncepciója szervezési hiányosságok következtében kudarcba fulladt, végül pedig a törvényjavaslat nem is kapta meg az elfogadásához szükséges többséget a Szenátusban.

Ezt követően egy olyan politikai megállapodás született, melynek értelmében május 10-én *de iure* megtartják a választásokat, ugyanakkor az urnák nem nyitnak meg, a szavazatokat egy későbbi, vélhetően júniusi időpontban adhatják le a választópolgárok, még hozzá preferenciájuk szerint személyesen vagy postai úton.¹¹⁹ Ennek a megállapodásnak a jogi formába öntése nem volt zökkenőmentes. A Legfelsőbb Bírósághoz számos panasz érkezett a szóban forgó döntés alkotmányosságát illetően, maga a bíróság pedig egyértelműen elutasította a május 10-i szavazás mellett egy teljesen új választás kiírását, így teret engedve a megismételt választás jogi konstrukciójának. Ezt a következő értelmezés tette lehetővé: a Választási Bizottság határozata szerint nem volt lehetőség szavazatot leadni egy jelöltre sem, amely a választási törvény 293. §-a szerint azt eredményezte, hogy az alsóház elnökének 14 napon belül új elnökválasztást kellett kihirdetnie. A koronavírusból fakadó ellehetetlenülést végső soron egy, a választások pluralitását biztosítani kívánó normával sikerült alátámasztani, ami ha nem is tekinthető kézenfekvőnek, jelen helyzetben mégis ez tűnt a legmegfelelőbb megoldásnak a Legfelsőbb Bíróság számára a jog betűje és az élet által támasztott kihívások közti kétségbeejtő feszültségek feloldására. A levélszavazás és személyes szavazás pandémia alatti részletszabályait a június 2-án elfogadott, speciális törvény fejtette ki, amelyet követően az alsóház elnöke június 3-án bejelentette, hogy az első, avagy, amennyiben egy jelölt abszolút többséget szerez, egyetlen fordulót június 28-án tartják meg.¹²⁰

A választás első fordulóját végül június 28-án megtartották, majd az eredmény¹²¹ következtében szükségessé vált második fordulót július 10-én szervezték meg. Mindennek tükrében kijelenthető, hogy végső soron a választások rendszerességének követelménye nem sérült a 2020-as lengyel elnökválasztás tekintetében, hiszen *de facto* ugyan elhalasztásra került, de csupán másfél hónappal. Az elhalasztás körüli politikai viták és az alkalmazott jogi konstrukciók bizonytalansága viszont ahhoz vezetett, hogy szinte az utolsó utáni pillanatig kellett várni, mire a választás időpontja és részletszabályai mindenki számára megismerhetővé váltak.

¹¹⁸ Jan Cienski: A Polish recipe for cooking an election. <http://politico.eu/article/a-polish-recipe-for-cooking-an-presidential-election-pis/> (2021.11.01.)

¹¹⁹ John P. Ging – Alice Tidey: Poland's presidential election cancelled with just four days to go. <http://euro-news.com/2020/05/06/poland-s-presidential-election-cancelled-with-just-four-days-to-go> (2021.11.12.)

¹²⁰ Lengyel választási törvény. <https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoeuvres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2022.03.25.)

¹²¹ Marc Santora: Voters in Poland Appear to Force a Runoff for President. <http://nytimes.com/2020/06/28/world/europe/poland-election-coronavirus.html> (2021.12.10.)

A lengyel kormány lépése, miszerint elkezdte szervezni a teljes levélszavazást, lehetőséget ad annak vizsgálatára, hogyan boldogul egy, a teljes levélszavazást ez ideig nem igénybe vevő állam a megszervezés kihívásaival. Kérdésként merülhet fel, vajon volt-e reális lehetősége egyáltalán az általános postai szavazásnak úgy, hogy csupán egy hónappal a választások előtt sikerült a vonatkozó törvényjavaslatot benyújtani. A törvényjavaslat értelmében a teljes levélszavazás tekintetében az alább részletezett módszertől eltérően nem lett volna szükség a levélszavazás előzetes igénylésére, a választópolgárok lajstroma alapján kerültek volna automatikusan kiküldésre a szavazólapok.¹²² Ezeket a választópolgárok kizárólagosan a választás napján küldhették volna vissza, a szavazólap megadott helyszínen kijelölt dobozba történő bedobásával. A szavazólapok szállítását a lengyel posta felügyelte volna.

Ugyanakkor a rövid határidő, a még sosem tapasztalt logisztikai kihívás (a belföldi választópolgárok kevesebb mint 1%-a szokott élni a levélszavazással Lengyelországban), illetve a politikai ellentétek, miszerint egyes választókerületekben a döntéshozókat az ellenzék adta, jelentős lassulást eredményeztek a folyamatban. Emellett többen is kritizálták a lengyel posta, illetve az Állami Erőforrások Minisztériumának a Nemzeti Választási Bizottság egyes hatásköreinek elvonásával történő bevonását a választások szervezésébe. A szervezeti hiányosságokon felül a végső döntést a szenátusi vétó hozta el a teljes levélszavazásnak Lengyelországban.¹²³

A következő alfejezetben azt vizsgáljuk, mely területeken tapasztalt hiányosságok kiküszöbölésével válhatott volna talán sikertörténetté a teljes levélszavazás.¹²⁴

5.3 A teljes levélszavazással összefüggő főbb dilemmák

Jelentős feszültség volt érzékelhető a lengyel szabályozási környezet és a nemzetközi sztenderdek között, hiszen a szóban forgó jogszabályokat legkésőbb a választást megelőzően egy évvel célszerű megváltoztatni,¹²⁵ ugyanakkor Lengyelországban kevesebb mint egy hónappal a választások előtt is fogadtak el a választásokat érintő törvényt. Az effajta jogalkotói magatartás veszélyezteti a választási eljárás hitelességét, amely gyengíti a demokratikus legitimitációt. Fontos kiemelni, hogy különös tekintettel a pandémia előre nem tervezhető kihívásaira, önmagában nem az jelenti

¹²² Vasil *Vashchanka*: Political manoeuvres and legal conundrums amid the Covid-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. <http://idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2021.10.30.)

¹²³ Agnieszka *Barteczko* – Anna *Koper*: Polish Senate rejects postal election rules ahead of May 10 ballot. <http://reuters.com/article/us-poland-election-idUSKBN22H2AJ> (2021.10.10.)

¹²⁴ Nama *Kalandadze*: Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland. <http://idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland> (2021.10.10.)

¹²⁵ Venice Commission: Code of good practice in electoral matters – guidelines and explanatory report.

a legitimációs kockázatot, hogy ugyanabban az évben történt lényeges jogszabályváltoztatás, mint amikor a választásokat is tartották. Ugyanakkor úgy tűnik, a lengyel történések túlléptek a pandémia által objektíven indokolható határon, s komolyan felvethető a választási szabályok stabilitásának alkotmányosan kellően alá nem támasztható sérelme, hiszen a rendkívül rövid implementációs határidővel, ráadásul következtelenül, és a jogalkotási eljárás egyes formai kéréseit is figyelmen kívül hagyva, elrendelt fontos változtatásokra nem készülhettek fel megfelelően sem a választás operatív lebonyolításában résztvevő szervek, sem pedig a választópolgárok.

Emellett konszenzus nélkül, amennyiben a jogalkotásban (Lengyelország esetében az alsóházban) többséget képviselő politikai erő az államszervezet egyéb, vonatkozó területein nincs mindenhol többségben, mint például a Szenátus, az önkormányzatok, avagy a központi végrehajtás, kifejezetten nehéz sikerre vinni egy ilyen kényes területen megalkotni kívánt jogszabályt. Lengyelországban a konszenzus hiánya két síkon futott, egyrészt a legitimáció nélküli végrehajtás területén, másrészt a jogalkotási folyamat vonatkozásában. A végrehajtó szervek ugyan elkezdték a teljes levél-szavazás szervezését, a folyamat során azonban egyrészt helyi ellenállásba ütköztek, másrészt adatvédelmi aggályok is jelentkeztek, mindemellett pedig a szenátusi vétó véglegesen kizárta a jogalkotási konszenzus lehetőségét.

Ki kell emelnünk továbbá azt a kormányzati szándékot is, hogy a Nemzeti Választási Bizottság stratégiai hatáskörei az Állami Erőforrások Minisztériumához kerültek volna.¹²⁶ Ez a lépés együtt olvasva a módosítási csomag egyéb elemeivel, és különösen figyelembe véve ismét az implementáció rövid határidejét, az ezirányú lépések is komoly aggodalmakat keltettek.¹²⁷

A törvényjavaslat nem adott volna lehetőséget a választópolgároknak arra, hogy a választási névjegyzékbe új lakcím bejegyzését kérelmezzék a törvényjavaslat szenátusi elfogadása után, ami szintén ellentmond annak a jogállami követelménynek, hogy időt kell biztosítani a norma címzetti körének a rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz. Hozzá kell tenni, hogy a jogalkotó e döntése alátámasztható azzal, hogy rendkívül rövid idő alatt kellett előre nem látható kényszerítő körülményekhez igazítani a választási rendszer részletszabályait.

Postai szavazás esetén a szavazólapok nyomtatása és borítékolása kizárólagosan a független választási szervek hatáskörébe kell hogy tartozzon. Emellett fontos, hogy a posta csupán az egyes borítékok címezése alapján végezze a szállítást, a teljes szavazói adatbázis rendelkezésre bocsátása adatvédelmi aggályokat vetett volna fel. Ennek ellenére a lengyel kormány ezt a centralizáló megoldást választotta, mely jelentős támadási felületet biztosított az ellenzéknek, emellett pedig a kormányzaton belül is törésvonalakat szült.

¹²⁶ L. ODIHR: i. m.

¹²⁷ L. Venice Commission: i. m.

A választópolgároknak a törvényjavaslat értelmében egyetlen napon kellett volna a kijelölt szavazólap-gyűjtő lokációkra eljuttatniuk a birtokukban lévő szavazólapot. Ez valójában kioltja a teljes levélszavazás jelen szituációban történő igénybevétele- nek lényegét: a szociális érintkezés minimális mértékre csökkentését, hiszen egy személyes szavazás által dominált választáson, aminek az elkerülése lett volna a cél, egy nap van arra biztosítva, hogy a választópolgárok elmenjenek egy adott helyszín- re, ott pedig bedobják a szavazólapot egy urnába. Számottevő különbséget így nem jelentett volna a teljes levélszavazás, eltekintve attól, miszerint a szociális érintke- zés vélhetően valamivel rövidebb ideig tartott volna, mint egy személyes voksolás alatt. Összehasonlításként érdemes megemlíteni Bajorország gyakorlatát, ahol szintén a pandémia alatt szervezett tartományi választásokon több nap állt rendelkezésre a választóknak a szavazólap visszajuttatására.

Figyelembe véve azt, hogy a külföldön élő választópolgárok általában kevésbé tájékozottak az anyaországi politikai és jogi folyamatokról, mint otthon élő társaik, problémákat vethet fel az is, hogy a választást megelőző 14. napig jelentkezhetek csak az ebbe a választói csoportba tartozók a levélszavazáson történő részvételre, vagyis egy olyan voksolási formára, amelyből korábban teljesen ki voltak zárva.

Az egyik legnyilvánvalóbb jele a teljes levélszavazás várható bukásának a szállí- tási hiányosságok folytán egy utcán szállingózó szavazólap bemutatása volt az egyik jelölt által április 30-án. Ahhoz, hogy egy ilyen metódussal lefolytatott választási eljárás megfelelő legitimitációt biztosítson a győztesnek, nem megengedhető az, hogy a választás legtitikosabb elemeinek hamisítása a pusztán szerencsén múljon. Ennek tudatában egy teljes levélszavazás sikeres megszervezéséhez szükséges lett volna a választási szervek megfelelő felkészítése a szavazólapok adott helyzethez igazodó tárolására, amely Lengyelországban a törvényjavaslat végleges elutasításáig láthatóan nem történt meg.

A törvényjavaslat csupán a szavazatszámoló bizottságok tagjainak biztosít- tott volna védőfelszerelést a járványból fakadó egészségügyi kockázatok ellen. Ez közvetetten ellehetetlenítette volna a választások megfigyelését, hiszen védőfelszere- lés nélkül vélhetően jelentősen csökkent volna azoknak a száma, akik a választások megfigyelésére vállalkoztak volna, így pedig a választás demokratikus legitimitációján esett volna csorba a megfigyelés elmaradása vagy legalábbis csekélyebb intenzi- tása következtében.

Összességében a teljes levélszavazást illetően kijelenthető, hogy egy hónap alatt egy olyan államban, ahol ennek a megoldásnak a szóban forgó mértékben nincs hagyománya, jelentős veszélyt hordoz magában a választás logisztikai, legitimitációs és integ- rációs vonulataira nézve. Ezeket az egyébként egy választással alapvetően együtt járó kockázatokat hatékonyabban lehet mérsékelni az adott államra hagyományosan jellemző választási metódus járványbaráttá tételével. A teljes postai szavazás mintaállamai Bajorország, illetve egyes Amerikai Egyesült Államok tagállamai. Ezzel szemben

Lengyelországhoz hasonló utat járt be az Egyesült Királyság és Dél-Korea, amikor is a döntéshozók enyhítettek a levélszavazást sürgető retorikájukon, és végül egy köztes megoldásban állapodtak meg. Önmagában a postai szavazásra való áttérés sem elveendő megoldás, azonban ez néhány hét alatt csak akkor kivitelezhető, ha széles körű társadalmi és politikai konszenzus áll az alternatíva mögött.

5.4 A választójog gyakorlását biztosító alapjogok

Az elnökválasztás kampánya az elnökválasztás dátumának bejelentésével veszi kezdetét, és 24 órával a választás napja előtt ér véget. Így a hivatalos kampányidőszak február 5-én indult, kampányeseményenként maximum 50 személy részvételével. Ezt a rendelkezést felváltotta a személyes kampánytevékenység betiltását magával hozó intézkedés március 31-én, melynek eredményeképpen az online térbe terelődött a kampány. Jelentős bizonytalanságot eredményezett a május 10-től június 2-ig terjedő időszak a kampánytevékenységek terén, hiszen elméletileg május 9-én véget ért a kampányidőszak, ugyanakkor *de facto* nem történt választás. A kételyeket a választás tényleges időpontjáról rendelkező, speciális törvény oszlatta el. Mindeközben május 29-én enyhítésre kerültek a márciusban bevezetett, világjárvány megjelenésére reflektáló, gyülekezési korlátozások, így egy kompetitív, intenzív kampány vehette kezdetét.

A második forduló előtt a kampánytevékenységet folytató személyek, továbbá a megjelentek az első fordulóhoz képest kevésbé tartották tiszteletben a világjárványból fakadó korlátozásokat, s a megszegett normákat a hatóságok nem minden esetben törekedtek betartatni, ami nyilvánvalóan összefüggött a közegészségügyi helyzet javulásával is a nyár előrehaladtával. Ezt a problémát megszüntette a korlátozások teljes feloldása még a második forduló előtt.¹²⁸

A kampány finanszírozását, a választást lebonyolító szervezetek összetételét, továbbá a jogorvoslatokat illetően szintén változásokat léptetett hatályba a speciális törvény, ugyanakkor ezeket nem közvetlenül a világjárvány indokolta, így jelen elemzésünknek nem képezik tárgyát.

A nyári választásokon a voksok leadására alapvetően két módon, személyesen vagy postai úton volt lehetőség, illetőleg ún. proxy-szavazással. A koronavírus az előbbi két szavazási módot érintette. Elsőként a levélszavazás széles rétegekre történő kiterjesztésének immár gyakorlatban megvalósult, lengyel modelljét mutatjuk be, majd ezt követi a személyes voksolásra vonatkozó, különleges szabályozás felvázolása.

A választási törvény 2014-es módosítása lehetővé tette azt, hogy kérelmére bárki választhassa a levélszavazást mint a szavazat leadásának módját, így megszűnt a külföldön való tartózkodás feltétele. Ugyanakkor 2018-ban egy újabb változtatás

¹²⁸ L. ODIHR: i. m.

immáron csupán kizárólagosan a fogyatékkal élőkre szűkítette e szavazási forma lehetőségét, kizárva abból még a külföldön élő lengyel állampolgárokat is, mint ahogyan korábban már említettük. 2020-ban a speciális törvény elméletileg ismét lehetővé tette a levélszavazást bármely választópolgárnak. Belföldön szavazni kívánó választópolgároknak 12 nappal a választás napja előtt, míg külföldön szavazni kívánóknak 14 nappal előtte kellett jelezni e szándékukat. A hatósági karanténban lévő választópolgárok a választásokat megelőző 5. napig tudták jelezni levélszavazás iránti igényüket, míg azok, akik a választások előtt kevesebb, mint 5 nappal kerültek karanténba, a választásokat megelőző 2. napig jelezheték igényüket.¹²⁹

A szavazólapot postai úton kézbesítették a választópolgároknak, akik ezt vagy visszaküldéssel, vagy személyes kézbesítéssel tudták eljuttatni a szavazatszámoló bizottságokhoz. Belföldön kevesebb mint a választópolgárok 1%-a vette igénybe a levélszavazás intézményét, az első fordulóban a levélszavazatok száma 193 580, míg a második fordulóban 223 849 volt. A levélben kiküldött szavazólapok visszaküldési aránya belföldön az első és a második fordulóban is 96%-nak bizonyult.¹³⁰ Ennek oka egyrészt kereshető a szavazási hajlandóság esetleges gyengülésében, ugyanakkor a májusi események, amikor a teljes levélszavazásra készülve az utcán repkedtek a szavazólapok, arra engednek következtetni, hogy a lengyel posta is mulaszthatott.

Június 15-én az első, míg július 6-án a második fordulót illetően kerültek bevezetésre olyan szabályok, amelyek a szavazat leadásával, a szavazóhelyiségben való tartózkodással összefüggésbe hozható vírusterjedést kívánták megakadályozni. Az alábbi előírások vonatkoztak a szavazóhelyiségekben a választópolgárokra és a szavazatszámoló bizottság tagjaira:¹³¹

- szociális távolságtartás,
- kötelező maszkviselés,
- kötelező kézfertőtlenítés,
- saját toll használatának szorgalmazása,
- az emberek által használt felületek rendszeres fertőtlenítése,
- tilos az asztalok lefedése nehezen fertőtleníthető anyaggal (például textil),
- eldobható kesztyűk kötelező használata (csupán a szavazatszámoló bizottság tagjainak előírás).¹³²

¹²⁹ L. *Vashchanka*: i. m.

¹³⁰ L. ODIHR: i. m.

¹³¹ Erik *Asplund* (et al.): Elections and Covid-19: Health and safety in polling stations. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.11.11.)

¹³² L. *Vashchanka*: i. m.

A második fordulóban a világjárvány által különösen veszélyeztetett választópolgárok számára külön elhelyezést biztosítottak a várakozás időtartamára a kevésbé veszélyeztetett választópolgároktól elkülönítve. Ebbe a csoportba tartoztak:

- az idős választópolgárok,
- a várandós nők,
- a fogyatékkal élők,
- a kisgyermekkel szavazók.

Az EBESZ jelentése szerint a szabályokat szigorúan végrehajtották, továbbá a fent említett intézkedések érdemben nem akadályozták a választópolgárokat választójoguk gyakorlásában. A külképviseleten szavazó választópolgárokra ugyanakkor ezek az előírások nem vonatkoztak, amennyiben a fogadó ország járványügyi helyzete azt nem indokolta.

Érdemes kiemelni azt, hogy azokban a választókerületekben, ahol a pozitív koronavírusesztek száma elérte a 100 főt 10 000 lakosra vetítve, kizárólag postai úton volt lehetőség leadni a voksokat. Két választókerületben, Marklowiceben és Baranówban került sor ilyen intézkedésre, amely összesen 10 293 választópolgárt érintett. Ezekben az esetekben a döntést legkésőbb a választás napját megelőző 7. napon meg kellett hozni.

A nagy képhez hozzátartozik viszont az is, hogy néhány országban a járványból fakadóan nem volt lehetőség megszervezni a lengyel elnökválasztást sem levélszavazás, sem személyes szavazás útján. Ide tartozik Afganisztán, Chile, Peru és Venezuela, így az itt élő lengyel választópolgárok közvetett jogfosztás áldozataivá váltak.¹³³

Mindent összevetve megállapítható, hogy az első forduló 64,51%-os, illetve a második forduló 68,18%-os részvételi aránya,¹³⁴ továbbá az új fertőzések elmaradása¹³⁵ arra enged következtetni, hogy a bizonytalan, sokszor hektikus jogalkotás ellenére a lengyel elnökválasztás rendszere végül is sikerrel vette a világjárvány által állított akadályokat, azaz az óvintézkedések nem tántorították el a választópolgárokat a szavazástól, és elégségesnek bizonyultak virológiai szempontból is.

¹³³ L. Vashchanka: i. m.

¹³⁴ Adriana Sas: Electoral turnout in presidential elections in Poland from 1990 to 2020. <http://statista.com/statistics/1129139/poland-electoral-turnout-in-presidential-elections/> (2021.11.11.)

¹³⁵ Covid-19 Tracker. <http://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/poland/> (2021.11.11.)

6 Románia

6.1 A különleges jogrend szabályozása Romániában

A román Alkotmány a köztársasági elnökre vonatkozó fejezetében¹³⁶ szabályozza a különleges jogrendet. Az abban található passzus¹³⁷ alapján a szükségállapot kihirdetése osztott hatáskör: a rendkívüli jogrend bevezetését a köztársasági elnök kezdeményezi rendelet formájában, amely azonban csak a parlament jóváhagyását követően léphet hatályba. A hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról a népképviselői szerv 5 napon belül köteles határozni, tartalmi módosítások lehetősége nélkül. A szükségállapotra vonatkozó további anyagi és eljárási rendelkezések sürgősségi kormányrendelet formájában kerülnek szabályozásra, hatálybalépésüket követően parlamenti jóváhagyással.¹³⁸

A szükségállapotot szabályozó kormányrendelet alapján

[a] szükségállapot a kivételes politikai, gazdasági és közrendi intézkedések összességét jelenti, amelyek az ország egész területén vagy egyes közigazgatási egységekben alkalmazandók, és amelyek a következő helyzetekben rendelhetők el: a) a nemzetbiztonságra vagy az alkotmányos demokrácia működésére vonatkozó jelenlegi vagy közvetlen veszélyek fennállása, vagy b) olyan katasztrófák bekövetkezése, amelyek következményeit szükséges megelőzni, korlátozni vagy megszüntetni.¹³⁹

Romániában szükségállapotot legfeljebb 30 napos időtartamra lehet kihirdetni, amely a kihirdetésre irányadó szabályok szerint hosszabbítható meg, korlátlan alkalommal.¹⁴⁰ Ezen időszak alatt a köztársasági elnök rendeletek, valamint egyes hatóságok ún. katonai rendeletek útján rendelkezhetnek a szükségállapot kezelése, valamint enyhítése érdekében szükségesnek tartott kérdésekben, amely a gyakorlatban – a jogállami garanciák mellőzésével – meglehetősen széles tárgyi hatályt foglal magában. Szükséges ehelyütt megjegyeznünk, hogy a rendeleti jogalkotás és kormányzás Romániában „békeidőkben” is kiterjedtebb, mint például Magyarországon,

¹³⁶ Románia Alkotmánya III. Cím, II. fejezet. kihirdetve: 1991. november 21. <http://presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (2021.11.11.)

¹³⁷ Románia Alkotmánya 93. cikk.

¹³⁸ Az ostrom- és veszélyhelyzetről szóló 1/1999. sürgősségi kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet).

¹³⁹ Kormányrendelet 3. cikk.

¹⁴⁰ Kormányrendelet 15. cikk.

így tanulmányunkban a fő hangsúlyt nem a román különleges jogrendi jogalkotás formái, hanem tartalmi elemeire helyezzük a továbbiakban.

A Covid–19-világvjárvány okozta kihívásokra válaszul Klaus Johannis, Románia köztársasági elnöke a parlament támogatásával 2020. március 16-án szükségállapotot hirdetett,¹⁴¹ amelyet május 15-én a készenléti állapot intézménye váltott fel.¹⁴² Ez utóbbi már nem alkotmányos, hanem csupán törvényi felhatalmazással bír a legfelsőbb szinten, elrendeléséhez pedig a köztársasági elnök és a parlament helyett a belügyminiszter kezdeményezése alapján a Kormány döntése szükséges.¹⁴³ Ahogyan arra a kihirdetésért felelős szervezeti szintből is lehet következtetni, a készenléti állapot csupán enyhébb korlátozásokat enged a mozgás, utazás vagy nyújtható szolgáltatások terén, mint a szükségállapot.¹⁴⁴ Míg a szükségállapotot létesítő rendelet tételen felsorolta a hatálya alatt korlátozható alapjogokat,¹⁴⁵ a készenléti állapotról szóló törvényben már kizárólag általános utalás található arra, hogy a törvény a jogalkotói célok elérése érdekében alapjog-korlátozást megvalósító intézkedéseket is szabályoz.¹⁴⁶ Az alapjogok korlátozása terén érdemes megemlíteni, hogy a járványhelyzetre hivatkozva Románia kérelmezte, majd el is rendelte az Emberi Jogok Európai Egyezménye hatályának felfüggesztését a kihirdetett szükségállapot tartamáig.¹⁴⁷ A különböző jogszabályi köntösben és eljárásokban megnyilvánuló alapjog-korlátozások a választójogra és a választásokra nem tartalmaznak különleges rendelkezéseket. A 2020-as román parlamenti és helyhatósági választások tapasztalatai tükrében már ehelyütt is elmondható, hogy a különleges jogrend bevezetése Romániában nem érintette érzékenyen a demokratikus választásokhoz fűződő alapjogi és alkotmányos követelményeket.

¹⁴¹ A szükségállapot kihirdetéséről szóló 195/2020. rendelet.

¹⁴² A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény.

¹⁴³ A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény 4. cikk.

¹⁴⁴ Romania is now under a state of alert following the state of emergency that ended on 14 May. <http://knowledge.leglobal.org/corona/country/romania/romania-is-now-under-a-state-of-alert-following-the-state-of-emergency-that-ended-on-14-may/> (2021.11.11.)

¹⁴⁵ A szükségállapot kihirdetéséről szóló 195/2020. rendelet 2. cikk: A Covid–19 terjedésének megakadályozása és a járványügyi helyzet alakulásával kapcsolatos következmények kezelésének elérése érdekében a szükségállapot idején a következő jogok gyakorlását korlátozzák, arányosan a betegség megvalósulásának mértékével a 4. cikk (4) bekezdésével összhangban: a) mozgásszabadság; b) a családi- és magánélethez való jog; c) a lakóhely sérthetlensége; d) az oktatáshoz való jog; e) a gyülekezés szabadsága; f) a magántulajdonhoz való jog; g) sztrájkhoz való jog; h) gazdasági szabadság.

¹⁴⁶ A koronavírus hatásainak megelőzésére és leküzdésére szolgáló intézkedésekről szóló 55/2020. törvény 1. cikk.

¹⁴⁷ L. bővebben: http://rm.coe.int/09000016809cee30?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202108 (2021.10.10.)

6.2 Romániai választások 2020-ban

Keleti szomszédunk esetében két példát is találhatunk a Covid–19-világjárvány „fokozott jelenléte” alatt megtartott választásokra. 2020. szeptember 27-én helyi önkormányzati, míg ugyanazon évben december 6-án parlamenti választáson járulhattak a választópolgárok az urnákhoz. A helyi önkormányzati választások eredeti időpontját 2020. június hónapjára tervezték, azonban a voksolást 2020 áprilisában a román Kormány a koronavírusra hivatkozva elhalasztotta.¹⁴⁸ Bonyolította a helyzetet, hogy a román Alkotmánybíróság a Kormány e döntését alkotmányellenesnek találta arra hivatkozva, hogy ebben a tárgykörben kizárólag a parlament alkothatott volna jogszabályt.¹⁴⁹ A törvényhozó végül 2020 júliusában szeptember 27-re tűzte ki a helyhatósági választások időpontját.¹⁵⁰ A parlamenti választásokat megállapító kormányhatározattal¹⁵¹ szemben hasonló, hatáskörütközéssel kapcsolatos alkotmányos aggályok merültek fel.¹⁵²

A fejezet során először a két választás kampányszabályait, ezt követően a választás anyagi, eljárási, illetve technikai rendelkezéseit tekintjük át, végül pedig a speciális szabályok átfogó értékelésére teszünk kísérletet a demokratikus választások alkotmányos követelményeinek tükrében. Tanulmányunk során a továbbiakban a két választás vírushelyzeti körülményeit, speciális feltételeit együttesen elemezzük, mivel tartalmi szempontból döntően azonos jogi keretek között zajlott mindkét választás Romániában. Amennyiben valamely kérdésben mégis eltérő vagy további speciális rendelkezések születtek, arra kifejezetten utalunk.

¹⁴⁸ A helyi közigazgatási hatóságok megbízatásának 2016–2020-ig történő meghosszabbításáról, néhány intézkedésről a 2020-as önkormányzati választások megszervezése érdekében, valamint a Közigazgatási Rendtartásról szóló 57/2019. sürgősségi kormányrendelet módosításáról szóló 44/2020. sürgősségi kormányrendelet.

¹⁴⁹ A helyi közigazgatási hatóságok megbízatásának 2016–2020-ig történő meghosszabbításáról, néhány intézkedésről a 2020-as önkormányzati választások megszervezése érdekében, valamint a Közigazgatási Rendtartásról szóló 57/2019. sürgősségi kormányrendelet módosításáról szóló 44/2020. sürgősségi kormányrendelet alkotmányellenességének tárgyában tett kifogásról szóló 240/2020. Alkotmánybírósági Határozat.

¹⁵⁰ A helyi közigazgatási hatóságok 2020-as választási időpontjának meghatározásáról, valamint a megfelelő szervezésük és lebonyolításuk érdekében tett intézkedésekről szóló 135/2020. törvény.

¹⁵¹ A szenátus és a képviselőház 2020-as választásának időpontjának meghatározásáról szóló 744. számú kormányhatározat, 2020. szeptember 3.

¹⁵² OSCE/ODIHR jelentés a 2020. december 6-i romániai parlamenti választásokról 4–5. o. <http://osce.org/files/f/documents/3/3/484562.pdf> (2021.11.11.)

6.3 A román választások kampányszabályai a Covid-19 tükrében

A romániai helyi önkormányzati választások 2020. augusztus 28-a és szeptember 26-a,¹⁵³ míg a parlamenti voksolás kampányidőszaka 2020. november 6-a és december 5-e¹⁵⁴ között zajlott. A bevezetőben említett, a kampányszabályok nagyfokú egybeesése¹⁵⁵ logikusan következhet abból, hogy a két kampány és választás között rendkívül rövid idő telt el.

A kampányrendezvények szervezőinek és résztvevőinek a következő többlet-követelményeket kellett betartaniuk:

- zárt terű kampányrendezvények/gyűlések időtartama nem haladhatta meg a 2 órát, a résztvevők száma pedig az 50 főt a helyhatósági, 20 főt a parlamenti választás kampánya alatt;
- a szabadtéri eseményeken maximum 100 személy vehetett részt az önkormányzati, míg csak 50 a szenátusi és képviselőházi választási kampány alatt;
- a „kopogtató” (ajtóról ajtóra szervezett) kampányakciókat maximum 2 fő végezhette, a lakásokba történő belépésük erős ellenjavallásával;
- az orrot és szájat eltakaró maszk viselését szükséges volt biztosítani a kampányrendezvényeken részt vevő valamennyi személy számára;
- a szemmel látható tüneteket produkáló személyeket ki kellett szűrni;
- 1 méteres védőtávolságot kellett tartani az események minden résztvevője tekintetében;
- a parlamenti kampány idején valamennyi népszerűsítő kiadványt kizárólag önkiszolgáló standokra lehetett helyezni, valamint tilos volt azok kézzől kézre adása.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a 2020-as román választási kampányok során valamely kampánytevékenység kifejezett megtiltása kizárólag egy esetben, a kampányanyagok szétosztásának kapcsán merült fel. Összehasonlításképpen a román jogszabályi keretek a kampányesemények körülményeit enyhébben szabályozták, mint

¹⁵³ AZ AEP videós tájékoztatót tesz közzé a választási kampány során követendő szabályokról. <http://digi24.ro/alegeri-locale-2020/aep-publica-un-spot-de-informare-cu-privire-la-regulile-care-trebuie-respectate-in-timpul-campaniei-electorale-1361507> (2021.11.11.)

¹⁵⁴ Parlamenti választások, 2020. Minden, amit a december 6-i választásról tudni kell. <http://digi24.ro/alegeri-parlamentare-2020/alegeri-parlamentare-2020-tot-ce-trebuie-sa-stii-despre-scrutinul-din-6-decembrie-1409876> (2021.11.11.)

¹⁵⁵ A választási kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.484/130/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.850/157/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet.

a tavaly ősztől folyamán hatályban lévő magyar kormányrendeletek a – kampányidőszakon kívüli, de – hasonló magatartásokat (például gyülekezést).¹⁵⁶

6.4 A választás lebonyolítására vonatkozó szabályok a Covid-19 tükrében

A Covid-19 elleni védekezés érdekében meghozott jogszabályok¹⁵⁷ hatálya kiterjedt mind a választópolgárokra, mind a körzeti választási irodák tagjaira.

- a választási folyamat résztvevőinek kötelező módon tartaniuk kellett egymás között a legalább 1 méteres fizikai távolságot;
- a választási iroda munkatársai kötelesek voltak minden választópolgár testhőmérsékletét ellenőrizni belépéskor;
- gondoskodni kellett arról, hogy az azonos időben a szavazóhelyiségben tartózkodó személyek száma – a választópolgárokat leszámítva – ne haladja meg a 15 főt, egyidejűleg pedig maximum 5 választó adhatta le a szavazatát;
- a Covid-19-fertőzésnek nagyobb arányban (65 év feletti, krónikus betegségben szenvedő) kitett választópolgárok kérhették előzetesen szavazatuk elsőbbségi úton történő leadását, amely által a várakozó sor elejére kerülhettek érkezéskor;
- az azonosításhoz a választópolgárnak rövid időre el kellett távolítania a védőmaszkját, legalább 1,5 méteres távolságra állva a szavazóbiztosoktól vagy a számítógép-kezelőtől;
- szavazás után a választópolgár maga ragasztotta fel személyi igazolványára a *Votat (Szavazott)* feliratú matricát, a szavazóbiztosok felügyelete alatt, amely a választási csalásokat volt hivatott megelőzni.

Számos további, a választójog gyakorlását elősegítő döntés született a 2020. évi romániai választások vonatkozásában. A választási szervek mindkét voksolás során elfogadták azokat a személyazonosító okmányokat, amelyek 2020. március 1. napját

¹⁵⁶ L. a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet. Röviden érdemes utalni arra, hogy a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet minden gyülekezést megtiltott. Ezen rendelkezéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amelyre válaszul a magyar Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta az abszolút tilalmat tartalmazó rendelkezést. L. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

¹⁵⁷ A választási folyamat biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.594/140/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási folyamatának biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 2009/166/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet.

követően veszítették érvényességüket.¹⁵⁸ A választások időpontjában igazoltan koronavírus-fertőzöttek a más súlyos betegségben vagy mozgáskorlátozottságban szenvedő választópolgárokhoz hasonló módon szintén igényelhetek mozgóurnát.¹⁵⁹ A kijárási és határátlépési szabályokon a parlamenti választások okán enyhítettek: a voksolás napjára felfüggesztésre került a kijárási korlátozás,¹⁶⁰ és nem terhelte az egyébként kötelező, 14 napos karantén a külföldről érkező választópolgárokat, ha a voks leadását követő 24 órán belül elhagyták az országot.¹⁶¹

Sajnálatos módon azonban találunk példát az enyhítést célzó intézkedések ellenzőjére is. A Belügyminisztérium a helyi önkormányzati választás napján kérelmezte, hogy a Központi Választási Iroda rendelje el a voksok leadási lehetőségének meghosszabbítását a választás napján 21 órán túl is azokban a választási körzetekben, ahol esetleges fertőzésveszély miatt akár több órára felfüggesztették a szavazatok leadását. A kérelmet azonban a Központi Választási Iroda érdemi indokolás nélkül visszautasította.¹⁶²

6.5 A román választások alkotmányjogi értékelése a Covid-19 tükrében

A román parlamenti választásokról készült OSCE/ODIHR-jelentés az alábbi megállapításokra jutott: a választás lebonyolítása és az azt megelőző kampányidőszak általánosságban megfelelt a demokratikus választások követelményeinek a kihívást jelentő egészségügyi helyzet tükrében is.¹⁶³ Tulajdonképpen a választási kampány és a választási eljárás főbb szabályai nem módosultak, hanem inkább számos egyéb, főleg technikai jellegű rendelkezésekkel egészültek ki. Egyedüli kivételként a kampányeseményeken résztvevők számának maximális mértékben történő meghatározása értékelhető a gyülekezés, a véleménynyilvánítás, ezek által pedig a választójog korlátozásának. Az elérhető tudományos eredmények azonban indokolják ezen korlátozást a közegészségügy védelmében, amelynek szükségességét és arányosságát egyaránt alátámaszthatónak véljük.

¹⁵⁸ A Központi Választási Iroda 81. (2020. szeptember 7.) és 35. (2020. október 15.) határozatai.

¹⁵⁹ A riasztási státusz kibővítéséről Románia területén 2020. szeptember 15-től, valamint a Covid-19-világjárvány hatásainak megelőzésére és leküzdésére tett intézkedésekről szóló 782. kormányhatározat 2. függelék, 2020. szeptember 14. és a Központi Választási Iroda 40. (2020. november 29.) határozata.

¹⁶⁰ Országos Járványügyi Operatív Törzs 56. (2020. december 4.) határozata.

¹⁶¹ Országos Járványügyi Operatív Törzs 48. (2020. október 8.) határozata.

¹⁶² FRISSÍTÉS: A BEC elutasította a MIA kérését a szavazás meghosszabbítására 21 óra után <http://digi24.ro/alegeri-locale-2020/ministerul-de-interne-cere-bec-prelungirea-votului-dupa-ora-2100-acolo-unde-exista-cozi-la-intrarea-in-sectie-1374937> (2021.10.29.)

¹⁶³ OSCE/ODIHR jelentés: i. m. 1. o.

A helyhatósági választások elhalasztását szintén indokolhatónak tartjuk, ha figyelembe vesszük, hogy 2020 tavaszán még jelentősen korlátozottabb információval rendelkezünk a Covid-19-vírus mibenlétéről, megelőzéséről és kezeléséről. Abban az időszakban sokkal nagyobb félelem és tartózkodás jellemezte a társadalmat, mint az év későbbi szakaszaiban vagy 2021-ben. Megjegyzendő azonban, hogy az elhalasztást övező jogszabályok, hatásköri kérdések és eljárások kiszámíthatatlansága alkalmas volt a jogbiztonság aláásására.

A részvételi adatok azonban ellentétes eredményt mutatnak az alkotmányjogi szempontú, pozitív értékelésből fakadó várakozásokkal. Mind a helyi önkormányzati, mind a parlamenti választásokon történelmi mélypontot ért el a szavazatokat leadó választópolgárok aránya.¹⁶⁴ Szoros oksági kapcsolatot bizonyító tényekkel megfelelő közvéleménykutatások vagy más, tudományos felmérések hiányában nem rendelkezünk, de valószínűsíthetőnek tartunk egy olyan jellemvonást, amely talán indokolhatja az alacsony részvételi arányt.

A 2020-as román választások során hiába fektettek jelentős hangsúlyt a szavazatok személyesen történő leadásának szabályaira, a Covid-19 fertőzéses esetszámok 2020. őszi során tapasztalható jelentős növekedése, ha nem is alkotmányos, de fizikai akadályok elé állíthatta a választópolgárokat. A betegség lefolyását ismerve a mozgóúrnás szavazatleadási megoldás nem minden esetben jelenthetett valós lehetőséget vagy könnyebbséget az esetleg súlyosabb tünetekkel szenvedő betegek számára. Ezentúl szükséges figyelembe venni a fertőzéstől az átlagosnál jobban tartó – jelentős számú – választópolgárokat is, akik esetében lehetséges, hogy a megelőző intézkedések nem nyújtottak elegendő megnyugvást, és választójoguk gyakorlása helyett az otthonmaradást választották. Ebből kifolyólag, valamint az államnak a választójog gyakorlásának biztosítása viszonyában fennálló kötelezettsége fényében tanácsos lehetett volna alternatív módokat is intézményesíteni. E körben említhető az elektronikus úton vagy a levélben leadott szavazatok lehetővé és/vagy széles körűbbé tétele.

7 A szomszédos országok tapasztalatai és Magyarország

A vírushelyzet alakulása kiszámíthatatlan, ezért nem várható el egyetlen választás szervezőitől sem, hogy hosszú hónapokra előre megjósolják a voksolás konkrét közegészségügyi körülményeit, és ehhez mérten rögzítsék az alkalmazandó, speciális szabályokat. Ugyanakkor legalább ennyire fontos az is, hogy ezen adottságok ellenére,

¹⁶⁴ A helyi önkormányzati választásokhoz I. Illyés Gergely: A 2020-as romániai helyhatósági választások eredményei. <http://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/01/4.Illyes.pdf> 37. o. (2021.10.19.); a parlamenti választásokhoz I. <http://prezenta.roaep.ro/parlamentare06122020/> (2021.11.11.)

amennyire lehetséges, a demokrácia alapját képező választásokat tervezhető, átlátható és a jelöltek, jelölőszervezetek és a választópolgárok számára is egyértelmű környezetben bonyolítsák le. Ennek érdekében álláspontunk szerint a legkevésbé rossz megoldás az lehet, ha a választások időpontját néhány (legalább három) hónappal megelőzően annak szervezői többféle alternatívát dolgoznának ki a választás megszervezésére, és rögzítenék azt is, hogy az egyes alternatívákat milyen járványügyi mutatók esetében fogják alkalmazni, és mennyivel a választás napját megelőzően véglegesítik az eljárásjogi szabályokat az aktuális közegészségügyi helyzet tükrében. Fontosnak tartjuk, hogy ezek az alternatívák, továbbá alkalmazásuk feltételei nyilvánosak és mindenki számára megismerhetők legyenek, így nyomon követhetővé válik az akár gyorsan változó körülmények ellenére is, hogy milyen szempontok mérlegelésével és hogyan került meghatározásra a szavazás konkrét módja.

2021 októberében a pillanatnyi helyzetet szemlélve az látszik a legvalószínűbbnek, hogy a 2020 őszéről már ismert vagy azokhoz hasonló, speciális előírásokkal számolhatunk 2022 áprilisában is, vagyis a maszkviselés kötelezettségével, a távolságtartás előírásával, a saját toll használatának ösztönzésével, fertőtlenítésre és kézmosásra vonatkozó egyéb, speciális intézkedésekkel. Reálisan merülhet fel esetleg az egy szavazókörre jutó személyek számának maximalizálása is, amivel tovább csökkenthetők a választással közvetlenül összefüggő fertőzési kockázatok. A kampányidőszakban szükségessé válhat majd a gyülekezések bizonyos mértékű korlátozása is, de a viszonylag magas átoltottsági arányra és a járvány fokozatos enyhülésére tekintettel kevésbé lehet valószínű az ilyen rendezvények személyes jelenléttel történő megrendezésének teljes körű megtiltása.

A környező országokban nem tapasztaltuk a választások időpontjának jelentősebb mértékű mozgatását, a pandémiára hivatkozva legfeljebb néhány hónappal hozták előrébb vagy tolták későbbre a voksolásokat. Ráadásul az idő előrehaladtával a választásokat lebonyolító hatóságok és a társadalom is egyre felkészültebb a közegészségügyi kihívások kezelésében, illetve az átoltottsági arány is folyamatosan növekszik, így egyre kevesebb érv támaszthatja alá a választások új időpontra történő kitűzését. Amennyiben a járványhelyzet nem vesz újabb jelentős fordulatot, nem tűnik valószínűnek, hogy Magyarországon ez a lehetőség komolyan felmerülne a következő hónapokban.

Egy további fontos tapasztalat főként Lengyelországból és Romániából, hogy a választások jogi keretrendszerét még közegészségügyi válsághelyzetben is legkésőbb a választásokat néhány hónappal megelőzően szükséges kidolgozni. A tavaszi országgyűlési választások közeledtével egyre fontosabb lesz, hogy ezt a kérdést napi-rendre vegyük, akár abban a kissé rugalmasabb formában, amelyre az imént kitértünk. Egy áprilisa tervezett országgyűlési választás esetében – különösen, amikor a pandémia jelenléte már jó előre tervezhető – az adott naptári év kezdetéig lenne

célszerű kimunkálni a választások közegészségügyi helyzethez igazított megszervezését biztosító, jogi keretrendszert.

Több szempontból sem egyszerű összehasonlítani egy előválasztási folyamatot egy általános választással, mindenesetre megállapítható, hogy az előre látható és kiszámítható feltételrendszer követelményét a hazai ellenzéki előválasztásnak sem sikerült megteremtenie. A kiskorúak felé történő nyitással, illetve az elektronikus szavazás lehetőségének bevezetésével az előválasztás kétségtelenül hozott olyan elemeket a magyar választási gyakorlatba, amelyek újabb impulzusokat jelenthetnek az eddig kialakult rendszer továbbfejlesztéséhez. Azonban – részben feltehetően a megszervezésre rendelkezésre álló idő rövidege miatt – a szavazás módjának részletei, a lebonyolításról szóló bővebb tájékoztatás csak alig néhány nappal a voksolás kezdetét megelőzően vált megismerhetővé a nyilvánosság számára. A jövőre nézve az ilyen helyzetek kiküszöbölésére kellene törekednie a hazai jogalkotásnak, illetve választási gyakorlatnak, és ebből a szempontból a 2022. tavaszi országgyűlési választások kapcsán tehetjük meg az első lépéseket.

A választási kampánnyal összefüggésben a román minta megfelelő hivatkozási pont lehet: a választásokat megelőző hetekben csak végső esetben szabad kizárni a politikai vélemények és jelölti programok személyes jelenlét mellett történő népszerűsítését, ezzel szemben inkább az ezeket a célokat szolgáló rendezvények járványügyi adaptációját kell átgondolt követelményrendszerrel előmozdítani. Természetesen egy pandémia alatti kampányidőszak még így sem lesz teljesen ugyanaz, mint ha ezzel a tényezővel nem kellene számolnunk, de különösen a Magyarországon és a környező országokban érzékelhető szociológiai környezetben a fizikai jelenlétnek a politikai kommunikációban is még mindig van súlya, főként bizonyos választói csoportok számára. Ezért a pluralizmus fenntartása és a jelöltek, jelölőszervezetek közötti egyenlőség biztosítása szempontjából fontos, hogy ameddig ez közegészségügyi szempontból kivitelezhető, a gyülekezési jogot ne szüntessük meg, hanem csak korlátozzuk, főként a kampány heteiben.

Különösen nagy figyelmet érdemes fordítani azon választói csoportok jogainak érvényesülésére, amelyek a pandémia viszonyai közepette könnyen kiszorulhatnak a választójog gyakorlásából, így akár közvetett jogfosztás áldozataivá is válhatnak. Két ilyen kört azonosíthatunk a környező országokban: a választás időpontjában Covid-19-fertőzött vagy potenciálisan Covid-19-fertőzött személyeket, illetve a külföldön élő vagy a szavazás napján külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgárokat. Ami az első választói csoportot illeti, több európai országban nem biztosítottak fair szavazási alternatívákat az ebbe a csoportba kerülő választóknak, ráadásul a járvány alapvető sajátosságaiból eredően a fertőzés vagy annak közvetlen kockázata következtében bárki önhibáján kívül abba a helyzetbe kerülhetett, hogy egészségügyi állapota miatt esetleg nem gyakorolhatta választójogát. Erre nézve – mint láthatjuk – a környező országokban több megoldás is született, amelyek közül nem mindegyik állja ki az alapjog korlátozásokkal szemben

felállított alkotmányossági és nemzetközi jogi mércék próbáját. A magunk részéről azt tartanánk hosszú távon helyesnek, ha az ilyen helyzetek feloldására az elektronikus szavazást alkalmaznánk, amely bármiféle személyes érintkezés nélkül teszi lehetővé a Covid-19-fertőzött személyek számára szavazatuk leadását. Az urnás, autós vagy postai szavazásnál a szavazat leadásában, illetve később a voksok összeszámolásában résztvevő illetékesek kapcsolatba kerülnek a fertőzött személytől származó tárgyakkal, amelyek a vírus potenciális hordozóivá válhatnak. Ezért csak az elektronikus szavazást tekintjük megnyugtató megoldásnak, azonban nem tűnik reálisnak, hogy 2022 tavaszára egy ezt biztosító, stabilan működő és a visszaéléseket megfelelően kiszűrni képes rendszer létrejöjjön Magyarországon. Ameddig ez a helyzet, addig az látszik nézetünk szerint célravezetőnek, ha minél több szavazási formát nyitva hagyunk a járvány által közvetlenül érintett választópolgároknak: a személyes szavazás különböző, részükre adaptált változatait, illetve a postai szavazást.

Hasonlóképpen új megvilágításba helyezi a pandémia a külföldön élő vagy a választás napján ott tartózkodó állampolgárok szavazásának kérdéskörét. Magyarországon a belföldi lakcímmel nem rendelkező személyek helyzete viszonylag kedvező, hiszen ők postán adhatják le voksaikat. A magyarországi lakcímmel rendelkező, ám a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára azonban a tartózkodási helyük szerinti országban hatályban lévő, közegészségügyi előírások komoly fejtörést okozhatnak, kijárási tilalom esetében például lényegesen nehezebben kereshetik csak fel a legközelebbi magyar külképviseletet. Lengyelország kapcsán láttuk, hogy néhány országban nem lehetett megszervezni a külképviseleti szavazást, más, néhány régiókon kívüli ország teljesen le is mondott arról, hogy külföldön lévő állampolgárai voksolását biztosítsa. A hazai jogalkotásnak és jogalkalmazásnak tehát erre a szegmensre is alaposan fel kell készülnie a 2022 áprilisában esedékes országgyűlési választásokig.

A nehezebb helyzetbe kerülő, választói csoportok vázolója átvezet bennünket egy következő alapvető sajátossághoz, amely már Magyarországon is kezdi érzékeltetni hatását, és feltehető az is, hogy idővel valamennyi poszt-Covid választási rendszer jellemzője lesz majd. A hazai ellenzéki előválasztás kapcsán már egymás mellett létezett a személyes és az online voksolás, az már más kérdés, hogy egyelőre az elektronikus szavazás rendszere még meglehetősen kiforratlannak bizonyult. Úgy véljük, a túlnyomórészt személyes jelenlétben (illetve tágabban: egyetlen voksolási formán) alapuló választási adminisztrációk ideje lejárt vagy legalábbis lejárában van, a jövőben olyan választási rendszerekkel szembesülünk majd, amelyek többféle szavazási módot is lehetővé tesznek az állampolgároknak (személyes, urnás, elektronikus, postai), ezáltal rugalmasabbak, de egyúttal drágábbak is lesznek. Bosznia-Hercegovinában például 2020 őszén az önkormányzati választásokat a megszervezésükhöz szükséges

pénzügyi fedezet hiánya miatt kellett elhalasztani¹⁶⁵ (igaz, ennek háttérében egy távolabbra mutató, politikai válság is meghúzódott). Szintén feltételezhető, hogy a modern technológiák szerepe tovább növekszik majd, mind a választási kampány, mind pedig magának a szavazásnak a lebonyolításában. A közép-európai régióban ennek a folyamatnak még csak valahol a kezdeti stádiumában járunk, ugyanakkor az érzékelhető különösen Lengyelországban és Csehországban, hogy a postai szavazás jelentősége máris számottevően megnövekedett. Az elektronikus szavazás nagyarányú térnyerését egyelőre nem tapasztalhatjuk, azt viszont igen, hogy a különböző országokban egyre többféle szavazási módot alkalmaznak egymás mellett, ezáltal a voksolás mechanizmusa egyre rugalmasabbá válik.

Régóta ismertek a törekvések a választási rendszer fejlesztése, főként az elektronikus szavazás bevezetése irányában,¹⁶⁶ amelynek két fő csapásiránya a szavazóhelyiségekben biztosított, digitalizált, valamint az online szavazás biztosítása. A 2000-es években az Egyesült Királyságban, valamint Németországban is kísérleteztek érintőképernyős szavazással, elektronikus szavazógépekkel, Belgium 1991 óta folyamatosan növeli az elektronikus szavazógépek használatát. A pandémia fokozta azt az igényt, hogy a garanciális megközelítés és a választások tisztasága megőrzésének elsődlegessége mellett, de nagyobb teret engedjünk a voksok elektronikus leadásának. A modern technológia és vele együtt az internetes szavazás recepciója valószínűleg egy, a 2022. tavaszi választásoknál jóval messzebbre mutató tendencia, jelenlétével azonban számolhatunk, ha a pandémia továbbra is a mindennapjaink része lesz, akkor nagyobb hangsúllyal, de akár attól függetlenül is.

Végezetül számolhatunk azzal is, hogy előtérbe fog kerülni a választási rendszerek ellenálló képességének vizsgálata különleges jogrendi helyzetek idején, ezzel kapcsolatban mind Magyarországon, mind külföldön várhatóak akár alkotmány- vagy törvénymódosítások is az ilyen helyzetek jogi kereteinek tisztázása érdekében. A pandémia rámutatott arra is, hogy nem kellően pontosak azok az alkotmányos szabályok, amelyek a választási rendszerek rezilienciáját írják le közegészségügyi vagy egyéb válsághelyzetek idején. Lengyelországban láttuk, hogy a választások kényszerű elhalasztásának megelőzése érdekében formailag nem deklarálták a veszélyhelyzetet, holott tartalmilag annak elemeit életbe léptették. Más országokban is bizonytalan volt, hogy kifejezett alkotmányi szabály hiányában a különleges jogrend bevezetése mennyiben érinti a választások megtartását, illetve hogy esetleges halasztás esetében mely szerv milyen indokokkal és milyen hosszú időre jogosult az időpont későbbre tolására. Utóbbi eset kapcsán az sem világos, hogy hogyan kell áthidalni az elhalasztott választásokig hátralévő időszakot: a hivatalban lévő közjogi

¹⁶⁵ Nedim Dervisbegovic: Budget Delays Force Bosnia to Postpone Local Elections. <http://balkaninsight.com/2020/05/23/budget-delays-force-bosnia-to-postpone-local-elections/> (2021.11.11.)

¹⁶⁶ Hallók Tamás: Szavazás elektronikus szavazógépekkel. *Sectio Juridica et Politica* 2011. 1. sz. 191. o.

aktorok mandátumának meghosszabbításával, vagy pedig egy kifejezetten az átmeneti időszakra megbízást kapó kormányzat felállításával.

8 Következtetés, záró gondolatok

Tanulmányunk megírásával fő célunk az volt, hogy ráirányítsuk a hazai szakmai közvélemény figyelmét egy nemzetközi szintéren komoly visszhangot kapott, Magyarországon azonban eddig kevesebb figyelemre méltott témára. Talán nem alaptalanul reménykedhetünk abban, hogy a világjárvány legnehezebb időszakát már magunk mögött hagytuk, a jelenség azonban jó ideig még biztosan velünk marad, és az ebből eredő kockázatokat a választási rendszernek is kezelnie kell. Ráadásul számos olyan kibontakozó tendencia is érzékelhető a járványhelyzet kapcsán, amelyek feltehetően hosszabb távon, a közvetlen közegészségügyi indokoltság elmúltával is velünk fognak maradni, ezért a járvány utáni választási rendszerek egyes vonásaikban biztosan eltérnek majd a korábbiaktól. A kirajzolódó különbségek közül néhánynak a felvillantásával a probléma súlyát támasztottuk alá, ami magyar viszonylatban külön is jelentős a közelgő országgyűlési képviselői választásokra tekintettel. Bízunk abban, hogy gondolataink hozzájárulnak a témáról folytatott, hazai szakmai párbeszéd élénkítéséhez.

A környező országok tapasztalatainak elemzésével mintegy a legelső lépést tettük meg, de előttünk áll még a világ legkülönbözőbb államaiban az elmúlt bő másfél év alatt alkalmazott megoldások további számbavétele és értékelése abból a szempontból, hogy mely elemeikben lehetnek relevánsak a hazai jogalkotás vagy jogalkalmazás számára is. Tanulmányunk időzítése sem véletlen: a szűkebb régió feldolgozásával az általunk érintett országok választásokhoz kötődő, adaptációs intézkedései bekerülhetnek a 2022. áprilisi választások közeledtével egyre inkább megélnékölt hazai diskurzusba.

A Covid-19 és választás témaköre azonban nem olyan részterület, amely csak 2022 első hónapjaiban volt érdekes a magyarországi joggyakorlat szempontjából, sőt a vártnál kevesebb figyelmet kapott a háborús fejlemények következtében. E kérdéskör igazi jelentőségét talán csak hosszabb távon leszünk képesek a megfelelő helyén értékelni, mégis a viszonylag kedvező járványhelyzet ellenére is a Nemzeti Választási Iroda közegészségügyi útmutatót tett közzé, többletforrásokat bocsátott rendelkezésre a pandémia kihívásainak kezelésére; a szokásosnál több szavazatszám-láló bizottsági tagot választottak az esetlegesen kieső tagok pótlására; továbbá javasolták a maszkviselést a választópolgároknak és különösen a szavazatszám-lálóknak. A Covid-fertőzött személyek mozgóúrnát vehettek igénybe, a külképviseleti szavazásnál viszont a helyi közegészségügyi korlátázások komoly nehézségeket okoztak, így

Shanghaiban hatvan magyar állampolgár esett el a választójog gyakorlásának lehetőségétől.¹⁶⁷ Mint ahogyan az is egyre biztosabbnak látszik, hogy a pandémia velünk fog maradni a jövőben, alappal tehetjük fel azt is, hogy néhány hónap nem lesz elegendő a járványhelyzethez kötődő választási gyakorlat teljes körű, világszintű feltérképezésére. A pandémia azonban egyrészt csak az egyik faktor, amely befolyásolja a választási rendszerek jövőjét, másrészt ráerősített számos olyan tendenciára, amelyek már az azt megelőző időszakban is kibontakozófélben voltak a választások lebonyolításában. Valójában tehát amikor a járványhelyzet és a voksolások viszonyrendszeréről értekezünk, nemcsak egy konkrét közegészségügyi kihívás politikai részvételi jogokra történő leképeződéseit vesszük górcső alá, hanem általában annak a kérdésnek fontos aspektusait vizsgáljuk, hogy hogyan fognak kinézni a poszt-Covid-korszak választási rendszerei. Mi ennek a munkának az egyik lépéseként régióink néhány országának az erre a kérdésre első körben adott válaszaival foglalkoztunk.

Bibliográfia

- Arnould*, Valérie: Human Rights matter more than ever in the Covid–19 era. <http://egmontinstitute.be/human-rights-matter-more-than-ever-in-the-covid-19-era/> (2021.10.10.)
- Asplund*, Erik (et al.): Elections and Covid–19: Health and safety in polling stations. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.11.11.)
- Asplund*, Erik (et al.): Elections and Covid–19: How election campaigns took place in 2020 (International IDEA 2021) <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> (2021.11.21.)
- Asplund*, Erik: Választások és Covid–19: Egészség és biztonság a szavazóhelyiségekben. <http://idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations> (2021.10.10.)
- Astardjjeva*, Maria: Polish elections will go ahead as President refuses to call state of emergency. <https://dev.observatoryihr.org/news/polish-elections-will-go-ahead-as-president-refuses-to-call-state-of-emergency/> (2021.11.11.)
- Barteczko*, Agnieszka – *Koper* Anna: Polish Senate rejects postal election rules ahead of May 10 ballot. <http://reuters.com/article/us-poland-election-idUSKBN22H2AJ> (2021.10.10.)
- Bodnár* Eszter – *Pozsár-Szentmiklósy* Zoltán (szerk.): Alkotmányos tanok. I. HVG-ORAC, Budapest 2018.

¹⁶⁷ Takács Judit: Voting at embassies and consulates during the 2022 parliamentary elections in Hungary – New problems caused, and long-existing concerns intensified by the COVID-19 pandemic. 2022. május 10. 11:44 <https://jog.tk.hu/blog/2022/05/voting-at-embassies-and-consulates> (2022.05.13.)

- Ciensi*, Jan: A Polish recipe for cooking an election. <http://politico.eu/article/a-polish-recipe-for-cooking-an-presidential-election-pis/> (2021.11.01.)
- Danielewski*, Michael: Presidential elections in Poland: what we know so far. <http://rule-of-law.pl/presidential-elections-in-poland-what-we-know-so-far/> (2021.11.01.)
- Dervisbegovic*, Nedim: Budget Delays Force Bosnia to Postpone Local Elections. <http://balkaninsight.com/2020/05/23/budget-delays-force-bosnia-to-postpone-local-elections/> (2021.11.11.)
- Fekete* István: A 2020-as romániai önkormányzati választások időkerete. <http://transylvanianow.com/this-is-the-timeframe-of-the-romanian-municipal-elections-2020/> (2021.10.10.)
- Gárdos-Orosz* Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) [40]–[41] (szerk. Jakab András et al). <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2021.10.24.)
- Gergi-Horgos* Mátyás: Horvát alkotmánybíróság: A járványügyi intézkedések nem alkotmányellenesek. http://precedens.mandiner.hu/cikk/20200917_horvat_alkotmanybirosag_a_jarvanyugyi_intezkedesek_nem_alkotmanyellenesek (2021.10.10.)
- Ging*, John P. – *Tidey*, Alice: Poland’s presidential election cancelled with just four days to go. <http://euronews.com/2020/05/06/poland-s-presidential-election-still-in-limbo-with-just-four-days-to-go> (2021.11.12.)
- Gruber*, Jan: Kuber halála után az új elnök, Teplice megválasztása vár az időközi választásokra. <http://denikreferendum.cz/clanek/30658-senat-po-kuberove-umrti-ceka-volba-noveho-predsedy-teplice-doplnovaci-volby> (2021.11.12.)
- Gunnarsdóttir*, Halla D. (et al.): Applying the proportionality principle to Covid–19 antibody testing. *Journal of Law and the Biosciences* 2020. 1. sz. DOI: 10.1093/jlb/Isaa058
- Heka* László (et al.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest 2017.
- Illyés* Gergely: A 2020-as romániai helyhatósági választások eredményei. <http://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/01/4.Illyes.pdf> (2021.10.19.)
- Kalandadze*, Nama: Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland. <http://idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland> (2021.10.10.)
- Krstić*, Ivana – *Davinic*, Marko: Serbia: Legal Response to Covid–19 – Oxford Constitutional Law 2021. In: *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid–19* (szerk. Jeff King et al.). OUP 2021.
- Molnár* Csongor: Választások a járvány idején. Parlamenti, tartományi és helyi önkormányzati választások Szerbiában. *Kisebbségi Szemle* 2021. 1. sz.
- Orosz* Anna: Politikai folytonosság Horvátországban. *KKI elemzések*. 2020. 79. sz.
- Ördögh* Tibor: Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összehasonlítása. Grotius E-könyvtár, Budapest 2012.

- Petke, Sven – Čorsulić, Suljo*: Bosznia-Hercegovina – választások meglepő eredményel. <http://kas.de/en/country-reports/detail/-/content/bosnia-and-herzegovina-elections-with-surprising-results> (2021.12.12.)
- Plucinska, Joanna – Ptak Alicja*: Poland stands by presidential vote plan as byelections go ahead. <http://reuters.com/article/uk-health-coronavirus-poland-local-elect-idUKKB-N2190TH> (2021.11.11.)
- Rambousková, Michaela*: Aki karanténban van, már szavazhat. Tanuld meg, hogyan kell csinálni. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jste-v-karantene-volit-muzete-uz-za-dva-dny-kam-jet-nebo-kam-volat-121223> (2020.09.12.)
- Santora, Marc*: Voters in Poland Appear to Force a Runoff for President. <http://nytimes.com/2020/06/28/world/europe/poland-election-coronavirus.html> (2021.12.10.)
- Sas, Adriana*: Electoral turnout in presidential elections in Poland from 1990 to 2020. <http://statista.com/statistics/1129139/poland-electoral-turnout-in-presidential-elections/> (2021.11.11.)
- Severa, Daniel*: Szavazókártyával történő szavazás és igénylés módja. <http://seznamzpravy.cz/clanek/jak-volit-s-volicskym-prukazem-a-do-kdy-si-o-nej-pozadat-71184> (2021.12.10.)
- Takács Judit*: Voting at embassies and consulates during the 2022 parliamentary elections in Hungary – New problems caused, and long-existing concerns intensified by the COVID-19 pandemic 2022. május 10. <https://jog.tk.hu/blog/2022/05/voting-at-embassies-and-consulates> (2022.05.13.)
- Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid*: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 1. sz.
- Vashchanka, Vasil*: Political manoeuvres and legal conundrums amid the Covid–19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. <http://idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> (2021.10.30.)
- Vovesz Tibor*: A horvátok meglepték: előrehozott választások a járvány miatt. <http://hu.euro-news.com/2020/06/19/a-horvatok-megleptek-elorehozott-valasztasok-a-jarvany-miatt> (2021.10.09.)
- Zamfir, Ionel – Fardel Tessa*: Impact of the pandemic on elections around the world. From safety concerns to political crises. European Parliamentary Research Service, Brüsszel 2020.