

## VÁLASZTÁSI RÁNCFELVARRÁS FIDESZ-ÉRDEKEK MENTÉN

A 2018-as országgyűlési választás eredményeképp a Fidesz(–KDNP) bő három év után visszaszerezte kétharmados többségét, és hamar élt is a lehetőséggel, hogy finomhangolja a 2011 és 2014 között általa megalkotott választási jogszabályok egy részét. Az alábbiakban elsősorban azokról a módosításokról lesz szó – nem vitatva a választási irodák munkáját racionalizáló módosítások jelentőségét –, amelyek nyilvánvalóan a kétharmadot nélkülöző három szűk esztendő során a kormány számára diszkomfortérzetet okozó ellenzéki aktivitásokra, vitás ügyekre, bírósági döntésekre reagálnak. Mint látni fogjuk, ezek mindegyikét úgy próbálja rendezni az új szabályozás, hogy a jövőben ne okozhassanak fejfájást a kormányoldalnak. Mindeközben a választási rendszert ténylegesen feszítő anomáliák jelentős része intakt marad. Jelen írásnak nem célja a törvénymódosítás teljes körű bemutatása, annál inkább a politikai versengésre, az esélyegyenlőségre gyakorolt hatásainak elemzése.

A T/714. számú törvényjavaslat (Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról), amelyet 2018. június 26-án nyújtottak be kormánypárti képviselők<sup>1</sup>, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.), valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (Kktv.) módosítását célozta. Az iromány az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatával<sup>2</sup> nyerte el végleges formáját, melyet azután 2018. július 17-én – 134 „igen” és 34 „nem” szavazattal – az Országgyűlés elfogadott.

A 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítócsomag rengeteg részletszabályt, határidőt, technikai részletet pontosít, racionalizál; ezen módosítások jelentős része politikai értelemben véve neutrális, ténylegesen a választási eljárás gördülékenyebbé tételét célozza. Többek között a Nemzeti Választási Iroda (NVI) is számos változást sürgetett már 2014 óta, az akkor lezajlott országgyűlési választás tapasztalatai alapján – a törvényalkotó azonban nem sietett reagálni ezekre a felvetésekre, mint ahogy az EBESZ 2014-es jelentésére sem.<sup>3</sup> Egyrészt azért, mert az időtájt fontosabb volt átírni a Fővárosi Közgyűlés megválasztásának szabályait<sup>4</sup> – annak érdekében, hogy biztosan megmaradjon a testületben a fideszes többség –, másrészt azért, mert kormányoldalon nem számítottak rá, hogy nem sokkal később, a 2015. február 22-ei veszprémi időközi választás következtében elveszítik kétharmados többségüket. A 2018-as országgyűlési választás tapasztalatai felerősítették a törvénymódosítás igényét, így az NVI elnöke, Pálffy Ilona már külön alfejezetet szánt beszámolójában a jogalkotási javaslatoknak.<sup>5</sup> Vélhetően erre reagálnak a részletszabályokra vonatkozó pontosítások; sőt, az sem kizárható, hogy a kodifikáció egy része az NVI berkein belül készült, arról viszont nem áll rendelkezésre információ, hogy az NVI-nek volt-e olyan javaslat, amely végül nem került be a módosított törvényekbe. Egy erre utaló jel mindenesetre van; erről lejjebb esik majd szó.

Ami az ellenzékét sújtó kampányszabályokat illeti, néhány évvel korábban még a politikai reklámok kereskedelmi televíziókban és rádiókban való sugárzásának megnehezítését, már-már ellehetetlenítését kellett első helyen említeni. Az elmúlt ciklus során azonban olyan méreteket öltött egyrészt a kormányoldal befolyása alá kerülő médiumok aránya, másrészt az ezekben és a független csatornák egy részében zajló – társadalmi célú reklámnak álcázott – permanens kormánypropaganda, hogy 2018-ra már annak sem volt különösebb hatása, hogy a 2014-es gyakorlattal ellentétben néhány kereskedelmi csatorna műsoridőt biztosított a kampányidőszakban a pártok politikai reklámjainak.<sup>6</sup> 2012–2014 során tehát a Fidesz számára még kiemelt prioritás volt a politikai reklámok kigyomlálása ezekről a felületekről, 2018-ban viszont már nem zavarta, hogy néhány csatornán fel-felbukkantak az ellenzéki reklámok. Önmagában ez a hozzáállásbéli változás is jól jelzi, hogy

A 2018. SZEPTEMBER 1-JÉN HATÁLYBA LÉPETT MÓDOSÍTÓCSOMAG RENGETEG RÉSZLET-SZABÁLYT, HATÁRIDŐT, TECHNIKAI RÉSZLETET PONTOSÍT, RACIONALIZÁL; EZEN MÓDOSÍTÁSOK JELENTŐS RÉSE POLITIKAI ÉRTELEMBEN VÉVE NEUTRÁLIS, TÉNYLEGESEN A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS GÖRDÜLENYEBBÉ TÉTELÉT CÉLOZZA

törvénymódosítás igényét, így az NVI elnöke, Pálffy Ilona már külön alfejezetet szánt beszámolójában a jogalkotási javaslatoknak.<sup>5</sup> Vélhetően erre reagálnak a részletszabályokra vonatkozó pontosítások; sőt, az sem kizárható, hogy a kodifikáció egy része az NVI berkein belül készült, arról viszont nem áll rendelkezésre információ, hogy az NVI-nek volt-e olyan javaslat, amely végül nem került be a módosított törvényekbe. Egy

erre utaló jel mindenesetre van; erről lejjebb esik majd szó.

Ami az ellenzékét sújtó kampányszabályokat illeti, néhány évvel korábban még a politikai reklámok kereskedelmi televíziókban és rádiókban való sugárzásának megnehezítését, már-már ellehetetlenítését kellett első helyen említeni. Az elmúlt ciklus során azonban olyan méreteket öltött egyrészt a kormányoldal befolyása alá kerülő médiumok aránya, másrészt az ezekben és a független csatornák egy részében zajló – társadalmi célú reklámnak álcázott – permanens kormánypropaganda, hogy 2018-ra már annak sem volt különösebb hatása, hogy a 2014-es gyakorlattal ellentétben néhány kereskedelmi csatorna műsoridőt biztosított a kampányidőszakban a pártok politikai reklámjainak.<sup>6</sup> 2012–2014 során tehát a Fidesz számára még kiemelt prioritás volt a politikai reklámok kigyomlálása ezekről a felületekről, 2018-ban viszont már nem zavarta, hogy néhány csatornán fel-felbukkantak az ellenzéki reklámok. Önmagában ez a hozzáállásbéli változás is jól jelzi, hogy

másfél ciklus leforgása alatt mennyit erősödött a kormány befolyása a közvéleményre.

Mivel a média mellett az óriásplakátok „piaca” is koncentráldik, már csak a „vadplakátolás” néven ismert kampányolási technika volt az, aminek adminisztratív eszközökkel elejét kellett venni. A módosítás értelmében lényegében nem marad olyan falfelület, ahova engedély nélkül plakátot lehetne kihelyezni,<sup>7</sup> ami különösen a kistélepüléseken lehetetlenítheti el az ellenzék számára a kampányolást. Az új szabályozás hatása ma még aligha belátható, de a hatósági vegzálásnak ez minimum alapot ad – úgy a terepen, mint a bíróságokon.

A kampánnyal összefüggésben az aláírásgyűjtés szabályai is szigorodnak; megint csak nem függetlenül a 2018-as tapasztalatoktól. Az ismert tiltások mellett új elem ugyanis, hogy nem lehet aláírásokat gyűjteni „a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában közforgalom számára nyitva álló magánterületen (Ve. 123. §. [2] g)”. A módosítás előzménye, hogy a Momentum egy Tesco áruház parkolójában gyűjtött aláírást, ami az akkor hatályos szabályok szerint vitatható volt; végül a Kúria mondta ki, hogy nem sértettek ezzel törvényt. 2022-ben már egyértelmű lesz, hogy engedély híján nem lehet aláírást gyűjteni áruházi parkolóban. Ez mind a jelöltállítás, mind a kampányolást nehezíti, hiszen – főleg a kisebb településeken és azok vonzáskörzetében – az áruházak környékén jelentős számban megfordulnak az egyébként legfeljebb otthonukban elérhető választók is.

Emlékezetes pillanata volt a 2018-as kampánynak, amikor a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) még az aláírásgyűjtés megkezdése előtt állásfoglalást tett közzé,<sup>8</sup> miszerint abban az esetben, ha egy országos listát állító párt egyéni jelöltjeinek száma a választás napjáig bármikor 27 alá esik, törölni fogják a párt listáját. Az akkor hatályos törvény szerint vitatható volt ugyan a testület álláspontja, valójában azonban találkozott a legtöbb párt stratégiájával (az ellenzéki összefogásról folyó, 2011 óta tartó diskurzus során egyszer sem merült fel komolyan, hogy bármely ellenzéki párt 27 alá kívánna csökkenteni egyéni jelöltjei számát az országos listájának jogerőre emelkedését követően). E kérdésben tehát az ellenzéki pártok és az NVB egyetértettek<sup>9</sup> egymással – de a törvény szövegével nem. A módosítás következtében a törvény első ránézésre egyértelműnek tűnik: „A Nemzeti Választási Bizottság törli a nyilvántartásból a jogerősen nyilvántartásba vett pártlistát, ha egyé-

ni választókerületi jelölt kiesése miatt a jelölő szervezet jogerősen nyilvántartásba vett egyéni választókerületi jelöltjeinek száma nem éri el az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben foglalt minimumot (Ve. 253. §. [3]).” Ha viszont a jelöltek száma nem esik 27 alá, csak éppen nem fedik le a fővárost és legalább 9 további megyét, abban az esetben továbbra is vitatható lesz, hogy mit kell tennie az NVB-nek.

A választást követően számos esetben merült fel csalás gyanúja, a kormányoldal pedig ezt is igyekezett a maga javára fordítani. Ennek az értelmezési versenynek volt része, amikor Orbán Viktor kijelentette: „egyértelműen és súlyosan beavatkozott a választásokba a Kúria, miután elvett egy mandátumot a kormánypartoktól”.<sup>10</sup> A miniszterelnök arra utalt, hogy a számlálás során bő négyezer külhomból érkező levélsomagot érvénytelennek minősítettek; egy részüket arra hivatkozva, hogy a külső borítékon sérült volt a biztonsági csík, egy részüket pedig amiatt, hogy

nem az NVI által kiküldött válaszborítékban érkeztek be. Márpedig, ha ezeket a szavazatokat érvényesnek tekintették volna, a Fidesz–KDNP listája minden bizonnyal szerezhette volna még egy mandátumot. Természetesen szó sincs mandátumelvétről: az akkor hatályos jogszabályokat az NVB és a Kúria teljes egyetértésben úgy értelmezte, hogy nem tehetnek mást, mint hogy érvénytelenítik az érintett, levélben érkezett szavazatokat.<sup>11</sup> A miniszterelnöki nyilatkozattól kezdve viszont világos volt, hogy változtatni fognak a jogszabályon. Ez meg is történt: a jelenleg hatályos passzusok szerint bármilyen borítékban visszaküldhető a szavazási iratok, a kismértékű borítéksérülés pedig addig nem jelent okot az érvénytelenítésre, amíg a borítékból iratot sem kivenni, sem betenni nem lehet.<sup>12</sup> Az egyértelműsítés itt aligha sikerült: szinte előre lehet látni, hogy a jövőben végeláthatatlan szavazatszám-lálási vitákat generál majd, hogy az adott borítékon található nyíláson vajon kiférhetett-e egy szavazólap vagy sem.

Számtalan apró módosítást eszközöltek egyébként annak érdekében, hogy az érvénytelen levélszavazatok aránya csökkenjen. Bár nyilvánvaló, hogy politikai okokból volt kiemelt ez a cél: minden választás során illik törekedni arra, hogy a választópolgárok minél akadálymentesebben gyakorolhassák választójogukat. Éppen ezért tekinthetjük előremutatónak azt a módosítást például, hogy nem fogják érvényteleníteni a szavazási iratot, ha a nyilatkozatról lemaradt a harmadik név vagy a doktori cím. Az admi-

nisztráció megkönnyítése viszont nem mehet a biztonság rovására: a választási visszaélések lehetőségének minimálisra csökkentése legalább ennyire fontos cél, márpedig a miniszterelnöki nyomásra eszközölt módosítás éppen ebből a szempontból lehet aggályos.

Az átjelentkezések miatti sorban állásnak többek között úgy igyekeznek elejét venni a törvényalkotó, hogy már a választás előtti negyedik napon lezárulna az átjelentkezési időszak – szemben azzal, hogy ez idáig a választás előtti második napig lehetett átjelentkezni. Így már a választás előtti szerdán látni fogják a választási irodák, hogy mely szavazóköri körben várható nagyobb tumultus. A hosszabb felkészülési időnél is fontosabb az a módosítás, amely szerint egyrészt újabb tagokkal lesznek kiegészíthetők azok a szavazatszámoló bizottságok, amelyekbe nagy számban jelentkeznek be lakóhelyüktől távol szavazók,<sup>13</sup> másrészt a korábbiakkal ellentétben arra is lehetőség lesz, hogy több terembe osszák be őket.<sup>14</sup> Az elhúzódó sorban állások – és nem mellel az ebből táplálkozó összeesküvés-elméletek – remélhetőleg megszűnnek majd.

Ez utóbbi mindenképp örvendetes fejlemény, a választási rendszert ténylegesen feszítő anomáliákat viszont egyáltalán nem, vagy alig orvosolják a módosítások.

A jelöltállítás köznevelés tárgyát képező szabályai – amelyek a választás tisztaságát szennyező, nyílt választási visszaélések melegágyát jelentik már évtizedek óta – ezúttal sem változnak: hiába köztudott, hogy egyes jelölő szervezetek egymás ajánlóíveiről másolják a választópolgárok adatait, a törvényalkotó ingerküszöbét még mindig nem érte el ez a probléma. A többes jelölés megszüntetése bizonyosan enyhítene ezen a rossz gyakorlaton, ennél is fontosabb volna azonban a visszaélések motivációját, a kampánytámogatás címén felvehető százezer forint nagyságrendű közpénz ellopásának lehetőségét megszüntetni, de legalábbis nagyon megnehezíteni. Ezt leginkább úgy lehetne elérni, ha a pártok nem férnének hozzá ezekhez a pénzekhez, csak kincstári kártyán keresztül kezdeményezhetnék – számla ellenében – a kifizetéseket.<sup>15</sup> Ehelyett a friss módosítás csak annyit tesz, hogy kibővíti a (2017 óta) büntethető személyek körét: a pártok vezető tisztségviselői mellett már az egyéni és listás jelöltek is saját vagyonukkal felelnek a kampánytámogatásért.<sup>16</sup> Bizonyosan lesznek olyanok, akiknek ez elveszi a kedvét a kamupárt-alapítástól, az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a szabály könnyen kijátszható. A vagyonyilatkozatok rendszere ezt már bebizonyította: a jelöltek ne-

véről bármikor átírható minden vagyon valamelyik közeli hozzátartozóra, és a hatóságoknak máris megszűnik az esélyük a behajtásra. A kormányoldal tehát ismételten csak szűkíteni igyekszik a kamupárt-jelenséget; megszüntetni – minden jel erre utal – nem kívánja.

A 2014-es választás óta szintén jól ismert probléma, hogy a külhoni, magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok elhalálozásáról a magyar állam nem értesül, ezért könnyen előfordulhat, hogy mára halottak ezrei, esetleg tízezrei szerepelnek a levélben szavazók névjegyzékén.<sup>17</sup> A központi névjegyzékre 2013. augusztus 1-je óta regisztrált külhoni magyar állampolgároknak tehát az NVI postázza a szavazólapot is tartalmazó levélcsoomagot, minden egyes országgyűlési választás és népszavazás során. Azt, hogy az elhunytaknak is kiküldjék a csomagot, könnyedén meg lehetne előzni azzal, ha a törvény előírná, hogy minden egyes választás és népszavazás előtt meg kell erősíteni a regisztrációt. A megoldás évek óta ismert, a törvényalkotó azonban ezúttal sem lépett, így továbbra sem tudhatjuk, hány elhunyt személy nevében élhetnek vissza a szavazólapokkal.

Úgy tűnik, hogy a kodifikálási folyamat elején még volt szándék

ennek a problémának a megoldására, amelyet azután elvetettek. Az eredeti T/714-es módosító javaslatban (hivatkozás feljebb) ugyanis megbújik egy levegőben lógó bekezdés: „84. §. (3) A központi névjegyzékben szereplő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár kérheti a névjegyzékbe vétele megerősítését a névjegyzékbe vétel iránti kérelem ismételt benyújtásával a szavazást megelőző huszonötödik napig.”

Az idézett bekezdés a bizottsági szakaszban került ki a szövegből; a megszavazott, egységes javaslatban már nem szerepelt, így a hatályos törvényben sem szerepel. Nem világos, hogy milyen célt kívánt szolgálni a feltételes módú megerősítés. Ha kötelező volna a regisztráció megerősítése, az egyszer és mindenkorra megoldaná a vázolt problémát, de ennek nincs nyoma egyik irományban sem. A kormányoldal tehát egyáltalán nem zavarja – vélhetően mindaddig, amíg haszonélvezői a helyzetnek –, ha halottnak nevében is szavazhatnak külhomból.

## JEGYZETEK

1. T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Benyújtók: Gulyás Gergely (Fidesz), Dr.



Egyetem, 2015, 65–79., [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE\\_ValasztasiDilemmak\\_2015\\_2.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf).

16. Kktv. 3/A. §. (1): „A 3. § szerinti támogatás csak akkor folyósítható a pártlistát állító pártnak, ha a pártlistát állító párt – legkésőbb a pártlista nyilvántartásba vételének jogerőre emelkedését követő napon – nyilatkozik arról, hogy ha a 8/C. § (7) bekezdésében foglaltak szerinti visszafizetési kötelezettségét határidőben nem teljesíti, és az tőle nem hajtható be, a párt vezető tisztségviselői és listán állított,

*valamint egyéni választókerületi jelöltjei állnak helyt egyetemlegesen a támogatás visszafizetéséért. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell a párt vezető tisztségviselőinek nevét, és a vezető tisztségviselői jogviszony kezdő időpontját.*”

17. LÁSZLÓ Róbert: *Két választási reform között?* – Tanulmány a *Political Capital* és a *Friedrich Ebert Alapítvány* budapesti irodája által közösen szervezett konferenciához, 2015. október 15., [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/FES\\_PC\\_tanulmany\\_20151015\\_interactive.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/FES_PC_tanulmany_20151015_interactive.pdf).