



NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG
ELNÖK

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: B/8429

Érkezett: 2019 DEC 07.

**A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a
Nemzeti Választási Bizottságnak a helyi önkormányzati
képviselők és polgármesterek és a nemzetiségi
önkormányzati képviselők 2019. október 13-án megtartott
általános választásán végzett tevékenységéről**

Előadó: Dr. Rádi Péter

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 13. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Választási Bizottság elnöke az általános választásokat követően a Nemzeti Választási Bizottságnak a választáson végzett tevékenységéről beszámol az Országgyűlésnek. E kötelezettségemnek eleget téve az alábbiakban tájékoztatom az Országgyűlést a Bizottságnak a Köztársasági Elnök úr által a 308/2019. (VII. 26.) KE határozattal 2019. október 13-ra kitűzött helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi választásán, és a Nemzeti Választási Bizottság által ugyanazon napra kitűzött nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásán végzett munkájáról.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerint az Országgyűlés tisztelettel adózik hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

Magyarország helyi önkormányzati képviselőinek általános választása 2014-ig az általános országgyűlési képviseléválasztáshoz igazodott, a szabályozás szerint négyévente, az országgyűlési választás évében döntöttek a választópolgárok a helyhatóságok összetételéről, a polgármesterekről.

Az Alaptörvény negyedik módosítása körében előírt új szabály szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.

Az Alaptörvény a választásra vonatkozó további szabályt is megfogalmaz, hiszen a 35. cikkében meghatározza, hogy egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással kell választani, a XXIII. cikk pedig rendezi az aktív és passzív választójog egyes kérdéseit.

A választás további anyagi jogi szabályait a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.), a nemzetiségi önkormányzatok választásának anyagi jogi szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nektv.), az eljárás szabályait pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) tartalmazza.

Az eljárás határidőit, a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályait, valamint az eljárásban használandó nyomtatványokat az igazságügyi miniszter rendeletben határozta meg.

A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásának kitűzését a Ve. szabályozza, amely szerint a Nemzeti Választási Bizottságnak a választást az általános helyhatósági választás napjára kell kitűznie. Ezen szabályozás egyik érdekes következménye, hogy a kitűzésről rendelkező határozat ellen a Ve. jogorvoslati szabályainak kötelező alkalmazására figyelemmel felülvizsgálati

kérelemnek van helye, míg a köztársasági elnök kitűző aktusával szemben - amely azonos közjogi megítélés alá esik - a jogorvoslat fogalmilag kizárt.

Fontos kiemelni, hogy a választás lebonyolításának eljárási szabályai a 2014. évi választáshoz képest ugyan jelentősen módosultak, de a választási eljárás általános szabályainak változásait jelentős részben már alkalmazni kellett a 2018. év és 2019. év során lebonyolított általános választásokon. Ezért a legjelentősebb, gyakorlatban még nem vizsgázott szabályrendszer leginkább a nemzetiségi képviselők választását érintette, ahol a szavazás egy szavazókörebe került a helyi önkormányzati választással.

I. A helyhatósági és nemzetiségi választásokon működő választási bizottságok

Az NVB munkáját minden esetben jelentős mértékben meghatározza a választási bizottságok adott választáson működő fórumrendszere. Az adott választásban érvényes jogorvoslati rendben az OEVB kivételével minden választási bizottság szerepelt. Eszerint a települési választásokkal kapcsolatban a helyi választási bizottságok első fokon, a területi választási bizottságok másodfokon, a területi választásokkal és a nem országos médiaügyekkel a területi választási bizottságok első fokon, az NVB másodfokon, az országos nemzetiségi választási ügyekben és az országos médiaügyekben az NVB első fokon járt el.

Ezen a választáson speciális szabály érvényesül a jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele tekintetében, amely szerint mind a TVB, mind az NVB országos illetékességgel jár el, így ebben az ügycsoportban az NVB mind első fokon, mind másodfokon, azaz jogorvoslati fórumként eljár.

Ezzel a választással összefüggésben is érvényes az a megállapítás, hogy a valamennyi ügyben egységes testületként eljáró NVB egyedi döntéshozóként szűk keresztmetszetet képez a területi hatáskörrel eljáró TVB-k és a Kúria között, amely párhuzamos eljárásokban, egyszerre több tanáccsal bírálja el a felterjesztett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmeket.

A Nemzeti Választási Bizottság feladatainak ellátása során az Országgyűlés által megválasztott hét tag és az országgyűlési frakció jogán megbízott hét delegált tag működött közre. Jelölt-, vagy listaállítási jogán ezen a választáson csak a helyi és területi választási bizottságokba bízhattak meg tagot a jelöltek, jelölő szervezetek.

II. A Nemzeti Választási Bizottság határozatainak vizsgálata (2019. július 26. – 2019. november 20.)

A Nemzeti Választási Bizottság a választások 2019. július 26-ai kitűzésétől 2019. november 20-ig 29 ülést tartott és összesen 304 határozatot hozott, melyek közül 288 köthető közvetlenül a helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati választásokhoz.

A határozatok megoszlása ügycsoportonként:

Határozat tárgya	Határozatok száma
jelölő szervezet nyilvántartásba vételéről való döntés	107 határozat
nemzetiségi országos lista nyilvántartásba vételéről való döntés	35 határozat
jogorvoslati kérelem elbírálása	96 határozat
hivatalból hozott döntések (listasorsolás, szavazólap adattartalmának jóváhagyása, politikai reklámoknak a médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásában való közzététele időtartamának meghatározása, bírság és eredmény-megállapítás);	50 határozat
Összesen: 288 határozat	

II/1. Nemzetiségi választások kitűzése

A Nemzeti Választási Bizottság 2019. július 30-án, 183/2019. számú határozatával tűzte ki az általános nemzetiségi választásokat 2019. október 13-ára. A kitűzés 2715 települést érintett, amelyek közül 527 választás elegendő számú jelölt hiányában maradt el. Az NVB a 13 országos nemzetiségi önkormányzati választás mellett kitűzött 64 területi választást, amelyek közül a sikeres listaállítások alapján végül 62 került megtartásra.

Jelölő szervezetek és országos nemzetiségi listák nyilvántartásba vétele tárgyában hozott döntések

2019-ben is jelentős számú párt és egyéb szervezet kérte a Nemzeti Választási Bizottságtól jelölő szervezetként való nyilvántartásba vételét. A 107 szervezet közül négy esetben nemzetiségi jelölő szervezet nyilvántartásba vételének visszautasítására került sor. Ennek oka, hogy a nyilvántartásba vétel ebben az esetben nem egyszerű adminisztratív aktus, hanem a nemzetiségi szervezetek alapszabályának tartalmát is vizsgálnia kell az NVB-nek a Nektv. alapján, mert abban kifejezetten szerepelnie kell annak a kitételnek, hogy a szervezet megfogalmazott céljai között a választás évét megelőző 3 évben, azaz 2016. január 1-je óta a nemzetiség képviselőjét vállalta. A Kúria az NVB döntéseit helybenhagyta, és megerősítette korábbi jogértelmezését, amely szerint nem csupán az alapszabály „szervezet céljai” cím alatt meghatározott része, hanem további tartalma is vizsgálendő annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani a Nektv. 2. § 14. pontjában foglalt fent hivatkozott követelmény fennállását.

A jogerősen nyilvántartásba vett nemzetiségi jelölő szervezetek 35 közös és önálló listát jelentettek be a Nemzeti Választási Bizottsághoz az országos nemzetiségi önkormányzatok választásán. A lista állítása érdekében szükséges ajánlások száma nemzetiségenként eltérőek voltak, a szükséges mennyiségekről már az NVB választást kitűző határozata rendelkezett a nemzetiségi névjegyzékek adatai alapján.

II/2. Összeférhetetlen jelölés az önkormányzati választáson

A választási eljárásban felmerült egyedi ügyben az Övjt. 8. §-ában meghatározott összeférhetlenségi rendelkezések értelmezésének szükségessége is. Ezek a szabályok nem a klasszikus, jogállási összeférhetlenségekre vonatkoznak, hanem azt szabályozzák, hogy a választási eljárás során milyen fajta jelöléseket fogadhat el a jelölt érvényesen. Minthogy egyszerre számos választástípusban folynak a jelölések, a jogszabály jelentős szabadságot enged, így pl. a jelölt elfogadhat egyéni listás, polgármester és megyei listás jelölést is egy időben.

A konkrét ügyben a jogvita alapját az képezte, hogy a Tolna Megyei TVB visszautasította egy olyan jelölt nyilvántartásba vételét a jelölő szervezet megyei listáján, aki egy másik megyében fogadott el korábban települési jelölést. Az Övjt. 8. § (1) bekezdése alapján a választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést. Az ügyben eljáró választási bizottságok értelmezése alapján valamennyi elfogadott jelölésnek egy megyei jogú városban vagy egy megyében kell lennie, amely álláspontot elfogadta a Kúria is Kvk.III.38.036/2019/2. számú végzésében. A határozatban a Kúria megerősítette az NVB azon érvelését, hogy a törvényi rendelkezés nem csak jelölési fajtánként, hanem általában korlátozza a passzív választójog gyakorlását (a jelölés elfogadását) egy településre (fővárosi kerületre), illetve megyére. Ennek megfelelően nemcsak az egyéni lista és a megyei lista viszonyában áll fenn az a követelmény, hogy a jelöléseknek ugyanazon megyében kell lennie, hanem a településhez kötődő jelölési fajták esetében is, amelyek

együttesen is fennállhatnak, és csak ugyanazon településen elfogadhatók. Egyetértett a Kúria továbbá azzal az érveléssel is, hogy a jelölti összeférhetetlenség intézménye a választási eljárásban hasonló célt valósít meg, mint a hivatali összeférhetetlenség intézménye, nevezetesen a választópolgárok számára átláthatóságot biztosít, egyértelművé teszi, hogy a jelölt a választópolgárok mely csoportja képviselőjét szeretné ellátni és kizárja ezzel kapcsolatban a többes jelölés miatt lehetséges érdekellentéteket.

II/3. A választási kampánnyal kapcsolatos döntések

Annak ellenére, hogy első fokon az NVB lényegében csak a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokkal kapcsolatos ügyekben jár el az önkormányzati választásokon, jelentős mennyiségű kampányügyben hozott döntést, ami továbbra is az egyes jelölő szervezetek által folytatott választási kampányok növekvő intenzitását jelzi.

Kiemelést érdemel, hogy a jelen választás során a közmédiumok választási eljárás során kifejtett tevékenységének megítélésére a 2018. évi országgyűlési választások során kialakított feltételrendszert a Kúria tovább árnyalta, de az ezzel kapcsolatos joggyakorlat sem bizottsági, sem bírósági szinten nem konzisztens. Ezzel együtt összességében megállapítható, hogy csökkent azon esetek aránya, amikor a sérelmezett tevékenység alapján indult ügyben hozott jogerős döntésben a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, vagy a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme megállapításra került a műsorszolgáltató tevékenysége alapján.

A Kúria a Kvk.V.38.003/2019/4. számú döntésében kiemelte, hogy a kereskedelmi alapon működő lineáris médiaszolgáltatónak választási időszakban is kötelezettsége a közéleti eseményekről való kiegyensúlyozott tájékoztatás. Ennek körében rögzítette, hogy továbbra is irányadónak tekinti kialakított gyakorlatát, amely szerint egyrészt a kereskedelmi alapon működő médiaszolgáltatót hírügynökségi feladatok nem terhelik. A nem közszolgálati média szolgáltatásaival szembeni szabályozás alapján az a törvényi és alapjogi követelmény, hogy a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztassanak, másrészt rögzítette azt is, hogy a Ve. alapvető követelmények teljesülésének vizsgálata során nem az egyes műsorok, hanem a műsorfolyam vizsgálatát kell elvégezni. Műsorfolyamként pedig csak az adott ügy szempontjából összehasonlításra alkalmas, meghatározott tartalmú műsorszámok értékelésére van lehetőség.

Az Európai Parlament tagjainak választása során a kereskedelmi médiumokkal kapcsolatban kialakított álláspontját erősítette meg a Kúria Kvk.V.38.046/2019/4. számú határozatában. Az NVB kifogást elutasító döntésének helybenhagyása mellett döntésében azt az elvi tartalmat fogalmazta meg, hogy a kereskedelmi alapon működő lineáris médiaszolgáltató közéleti eseményekről való kiegyensúlyozott

tájékoztatás iránti kötelezettsége a választási időszakban is a sajtószabadság arányos és szükséges mértékű korlátozásának elve alapján ítélandó meg.

Ezen választási eljárásban tisztázódott a Magyar Távirati Iroda, és az annak részeként működő Országos Sajtószolgálat tevékenységének megítélése is. Az Országos Sajtószolgálattal kapcsolatos kifogást az NVB érdemi vizsgálat nélkül utasította el, azzal a korábbi, jogorvoslással nem támadott döntésének megfelelő indokkal, hogy az MTI OS szolgáltatását polgári jogi szerződés alapján veszik igénybe az érintettek, így esetében nem irányadók a közszolgálati médiára vonatkozó Ve. szabályok. A Kúria, noha az NVB indokolásának egyes elemeivel egyetértett, a Kvk.VI.38.048/2019/5. számú határozatával a döntést megváltoztatta és az alapügyben benyújtott kifogást érdemben vizsgálva, bizonyítottság hiányában utasította el. Az NVB jövőbeli gyakorlatát is meghatározó döntésében a Kúria kijelentette, hogy az érdemi vizsgálat alapja, hogy az OS szolgáltatásai nemcsak a polgári jog keretei között értékelhetők, hanem a Ve.-ben szabályozott jogkövetkezmények is levonhatók. A Kúria megítélése szerint ez a kettősség az OS speciális helyzetéből következik, mivel az ott megjelent közlemények meghatározó jelentőséggel bírhatnak a választási kampány során és alkalmasak lehetnek a választói akarat befolyásolására, emiatt annak is jelentősége van, hogy a szolgáltató mely közlemények közzétételét tagadja meg. Ugyanakkor a jövőre nézve kérdéses, hogy a szolgálat által teljesített, vagy visszautasított közzétételi kérelmek nyilvános regiszterének hiányában hogyan lehet megalapozott kérelmet előterjeszteni az esélyegyenlőség alapelvi sérelmére alapozva.

A média választási kampányban folytatott tevékenységével kapcsolatban ebben az eljárásban is szerepet kapott a Ve. új, időszaki lapokkal kapcsolatos szabályozása, amely alapján a jelöltek, jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség érvényesülése legalább két, a választási kampányban megjelölt lapszám alapján vizsgálható.

A Kúria ezen felül az NVB 396/2019. számú határozatát helybenhagyó, Kvk.IV.38.044/2019/3. számú határozatában hangsúlyozta, hogy sajtótermékkel kapcsolatos jogsérelem megjelölése esetén a sajtótermék azon konkrét tartalmait is nevesíteni kell, amelyekkel a jogsértés összekapcsolható. Kiemelte továbbá, a jogsértés a sajtótermék másik lapszámára már nem terjeszthető ki a fellebbezési, illetve a bírósági jogorvoslati eljárásban.

A joggyakorlat alakítása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a választásban közvetlenül nem érintett közhatalmi szereplők tevékenységével kapcsolatos kúriai döntés. A Nemzeti Választási Bizottság 394/2019. számú határozatával elutasította Magyarország Kormánya tagjának a Kormány képviselőjében, a Kormányinfó elnevezésű sajtótájékoztatón tett nyilatkozata elleni kifogást. A testület álláspontja szerint a kifogás tárgyát képező közlés a jelöltek nevesítése ellenére sem értelmezhető a Ve. 141. §-a szerinti kampánytevékenységként, hanem a közjogi státusz folytán, jogszabályban meghatározott feladatvégzés során kifejtett tevékenységként, amely viszont a Ve. 142. §-a folytán nem minősül választási kampánynak. Megállapította továbbá, hogy a kifogásban kifejtett tevékenységéért a Kormány tagja az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése alapján az Országgyűlésnek és a Miniszterelnöknek tartozik felelősséggel.

A Kúria Kvk.III.38.043/2019/2. számú döntésében az NVB határozatát helyben hagyta, és indokolását kiegészítette azzal az elvi jellegű megállapítással, hogy a Ve. 142. §-ának 2018. évi CXIII törvény 5. §-ával történt, 2018. december 28. napjától hatályos módosítását követően nem tartható fenn a továbbiakban a politikai pártok küzdelmében megkövetelt állam semlegességére vonatkozó kúriai joggyakorlat (Kvk.IV.37360/2014/2, BH 2014/12/397). A Kúria kiemelte, hogy az NVB helyesen utalt a már módosított szabályozás hatálya alatt az európai parlamenti választásokkal összefüggésben született Kvk.V.37637/2019/6 számú kúriai döntésre, amely választáson már nem érvényesült az állami szervek semlegességének doktrínája.

A Kúria által az azonos nyilatkozat ügyében indult másik eljárásban (ahol az NVB másodfokú fórumként járt el) hozott Kvk.V.38.047/2019/5 számú határozatában a Kormányinfó, mint sajtótájékoztató megtartását annak ellenére minősítette a Ve. 142. §-a körében a miniszter jogszabályban meghatározott tevékenységének, hogy az ezen feladatot leíró tételes jogszabályi rendelkezést ennek alátámasztására nem jelölt meg, a végzés az irányadó hatályos jogszabályok tartalma alapján adott levezetés útján jutott arra a következtetésre, hogy a kifogás nem volt megalapozott.

III/4. Választási bizottságok megbízott tagjainak mandátuma

Az NVB elé jelentős jogértelmezési kérdés került és aktuális összetételétől függően egymással ellentétes döntéseket hozott a területi választási bizottságok megbízott tagjai megbízatásának megszűnésével kapcsolatban. A Ve. 33. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a TVB megbízott tagjának megbízatása a választás eredményének jogerőssé válásáig tart.

Az egyik jogértelmezés szerint a TVB nem különböztet a választás eredményének jogerőssé válása során attól függően, hogy a választás a polgármesterjelölt, a képviselőjelöltek, vagy a megyei közgyűlés választási eredményének jogerőre emelkedésével szűnik meg. Ebből következően, amíg a polgármesterjelöltek választásával kapcsolatos eredmény nem jogerős, a TVB tagjainak megbízatása nem szűnhet meg.

A fenti érveléssel ellentétben ugyanakkor az is alappal felvethető, hogy ez az álláspont tévesen hivatkozik a választás eredményének „egységére” a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásán. Bár a Ve. 33. § (3) bekezdés b) pontja egységes szöveggel rendelkezik a megbízott tagok megbízatásának megszűnéséről, az egyes választási eljárásokban ez szükségszerűen eltérő eredményre vezet. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása az országgyűlési képviselők, vagy az Európai Parlament tagjainak választásával ellentétben nem egyetlen közjogi szervezet létrehozására irányuló választási eljárás. Ezért értelemszerűen nincs a választásnak országosan összesített eredménye. A települési és megyei választási eredmények jogerőre emelkedését követően nincs olyan törvényben rögzített feladat, amely az összesített eredmény közzétételét, vagy meghatározását szabná meg, ellentétben a Ve. 298. és 331. §-ainak rendelkezéseivel, amely ezt előírja az országgyűlési képviselők és az Európai Parlament tagjainak választásán. Ezért álláspontom szerint

az a helyes értelmezés, hogy a helyhatósági választáson a választási bizottság megbízott tagjának megbízatása csak azon közjogi testület választása eredményének jogerőre emelkedéséig tarthat, amely az adott tag delegálását megalapozta. Jelen esetben ez a megyei közgyűlés tagjainak választása és ahhoz kapcsolódóan a megyei listaállításhoz kapcsolódó delegálási jog.

Sajnálatos, hogy a Kúriának nem volt módja a kérdésben állásfoglalásra, az NVB döntése ellen benyújtott jogorvoslati kérelmet érintettség hiányában érdemben nem vizsgálta. Erre figyelemmel jelenleg két egymásnak ellentmondó NVB határozat is része a joggyakorlatnak, amely helyzet jogbizonytalanságot eredményez.

II/5. Összegzés

A Nemzeti Választási Bizottság első- és másodfokon meghozott 288 határozatával szemben 33 alkalommal kezdeményezték a Kúria eljárását, amely 24 esetben folytatott le érdemi vizsgálatot, 7 esetben a beadványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az érdemben vizsgált 24 ügyben hozott végzésekben a Kúria 22 alkalommal helybenhagyta az NVB döntését, azaz az érdemben vizsgált esetek több mint 90 %-ában megalapozottnak tartotta a Bizottság határozatát. 2 végzésben a Kúria úgy ítélte meg, hogy a Bizottság döntése megváltoztatásának van helye azonban ebből egy esetben az ügy kimenetele nem változott meg, csak az érdemi vizsgálat alapján utasította el a Kúria a kérelmet. Érdemben 1 ügyben változott meg a jogorvoslati eljárás eredménye, a Kúria megállapíthatónak látta a Józsefváros c. lap alapelvsértő magatartását és a konkrét ügyben bírságot is kiszabott.

Az elmúlt két általános választáshoz képest a jelen választási eljárásban szokatlanul alacsony maradt az NVB döntéseinek felülvizsgálatára vonatkozó igény, amelynek oka részben az lehetett, hogy a határozatok korábban kimunkált, egyértelmű joggyakorlaton alapuló, tartalmában az érintettek számára egyöntetűen elfogadható döntések születtek. Szerepet játszhatott a választási eljárás fórumrendszeréből adódó azon következmény is, hogy a nagy figyelemmel övezett ügyek esetében a jogorvoslati kérelmek nagyobb része a helyi választási bizottság - területi választási bizottság - ítélőtábla jogorvoslati úton került elbírálásra.

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

III. Nemzetiségi önkormányzati választások lebonyolításával kapcsolatos tapasztalatok

A Nemzeti Választási Bizottság már bőven a választási eljárásban szembesült az új, egységes szavazóköri lebonyolított választási eljárás gyakorlati és elméleti problémáival, a helyi választási szervek észrevételei, és az ezeket egységes problématerképpé alakító Nemzeti Választási Iroda (NVI) kezdeményezése alapján.

Az NVI elnökének iránymutatás kiadását kezdeményező kérelme alapján a Bizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán hogyan járjanak el a szavazatszámításra jogosult választási szervek abban az esetben, ha a szavazatszámítás során a

nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán alkalmazott borítékban (zöld boríték) a helyhatósági választás szavazólapját találják.

A Bizottság komoly szakmai viták mellett három egymást követő ülésén tárgyalta az iránymutatás kérdését és végül a pártokon átívelő konszenzus alapján, de néhány választott tag ellenszavazata mellett elfogadott szövegben három lényeges, a jogértelmezésre irányadó megállapítást tett „A szavazatszámlálást végző választási bizottság eljárása az azonos napon megtartott másik választás szavazólapjának minősítése tárgyában a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán” címmel kiadott 1/2019. NVB iránymutatásában, amelyek szerint

1. A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán alkalmazott borítékban lévő szavazólapok közül a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán szavazatszámlálásra jogosult választási bizottság csak a nemzetiségi szavazás hivatalos szavazólapját jogosult érvényes vagy érvénytelen szavazólapnak minősíteni.

2. A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán alkalmazott borítékban lévő helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szavazólapja nem a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának hivatalos szavazólapja, annak érvényes vagy érvénytelen szavazólapként való minősítéséről a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán szavazatszámlálásra jogosult választási bizottság nem jogosult döntést hozni. Az ilyen szavazólapok számát az eljáró választási bizottság külön jegyzőkönyvben rögzíti, és azokat külön kötegetli az esetleges jogorvoslati eljárásban való azonosíthatóság és felhasználhatóság érdekében.

3. A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán alkalmazott borítékban lévő helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szavazólapja a Ve. ilyen irányú felhatalmazása hiányában más választási bizottság részére – ideértve a szavazólapot kiadó szavazatszámláló bizottságot – nem továbbítható, illetve a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása szavazóköri eredményének, valamint a választás eredményének megállapításánál nem vehető figyelembe.

Az NVB iránymutatások kiadásában önkorlátozó gyakorlatot folytat, ugyanakkor az adott esetben az egyértelmű állásfoglalás kiadásának elmaradása azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy az idegen szavazólapok értékelésére vonatkozó eltérő gyakorlat alakul ki és emiatt jelentősen emelkedik a nemzetiségi választásokkal kapcsolatban az ismételtetés veszélye. Iránymutatás hiányában a hiányos jogszabályi rendelkezések miatt lényegesen megnehezülhetett volna a választási irodák feladatellátása, és a választást követően sor kerülhetett volna a szavazólapok választási bizottságok közötti szabályozatlan és ellenőrizhetetlen módon történő szállítására is.

IV. A választási eredmények megállapítása és felülvizsgálata

Első fokon a Nemzeti Választási Bizottság kizárólag az országos nemzetiségi választások eredményét állapítja meg és másodfokú jogorvoslati fórumként is csak a megyei önkormányzatok listás választásával kapcsolatban jár(hat) el.

Ugyanakkor a területi illetékességgel eljáró szervek, és különösen az ítélőtáblák mint felülvizsgálati fórumként működő bíróságok által hozott határozatok értékelése lényeges a Bizottság jövőbeli joggyakorlata szempontjából is.

Tekintettel arra, hogy a konkrét ügyek nem érintették a Bizottság hatáskörét, egyes ügyek kiemelése nélkül szeretném felhívni a figyelmet arra a körülményre, hogy jelen választási eljárásban jelentősen lazult a választási eredmények felülvizsgálatával és az eredmények megsemmisítésének jogi alapjával kapcsolatban korábban jellemző egységes joggyakorlat. Az ítélőtáblák döntéseit elemezve megállapítható, hogy a korábbi kúriai gyakorlattal ellentétben a szavazatok újraszámolását kizárólag jogi érvek (pl. az érvénytelen szavazatok relatív magas száma, vagy alapelvi hivatkozás) eredményeként is elrendelték anélkül, hogy az eredményt megállapító döntés tényleges jogellenessége bizonyítást nyert volna. Ezen felül a választás megismételtetésére került sor olyan esetekben is, amikor a szavazás eredménye korrigálható lett volna a felmerült bizonyítékok alapján, vagy a jogellenes cselekmény tényleges befolyása a korábbi mérce alapján a választás eredményére alatta maradt egy ilyen súlyos jogkövetkezmény alkalmazásakor elvárt szinttől.

Tekintettel arra, hogy a választás eredményének megállapítása, az eredmény elleni jogorvoslatok elbírálása lényegében minden választási eljárásban azonos alapokon nyugszik, a felsőbbbírósági gyakorlatok egységessége alapvető szükséglet a választási bizottságok számára nem csak a helyhatósági, vagy a nemzetiségi, hanem a soron következő egyéb választási eljárásokban is.

V. Jogalkalmazási tapasztalatok alapján megfogalmazott javaslatok

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

A helyhatósági és nemzetiségi választások lebonyolítása a jogszerűség követelményeinek megfelelően történt. Mivel több ezer párhuzamos választási eljárásról van szó, több tízezer közreműködő tevékenységével, ezért a legnagyobb gondosság mellett is nehezen elkerülhető, vagy megelőzhető, hogy egyes eljárások esetében véletlenszerű hibák, mulasztások, vagy jogsértések történjenek. Az összkép alapján azonban megállapítható, hogy a választási szervek ezeket hatékonyan kezelték, és kivételes esetektől eltekintve az érintettek jogkövető magatartása volt jellemző.

Ezzel együtt kiemelhető négy témakör, amelyből három esetben a szabályozásban rejlő bizonytalansági faktor, egyben pedig az egységesnek nem tekinthető joggyakorlat miatt megfontolandó a Tisztelt Országgyűlés részéről a jogalkotás.

1. Nemzetiségi szavazás lebonyolítása

A Bizottság megítélése szerint az egységes szavazókörben való lebonyolítás hatályos szabályozása hiányos. Jelen szabályozási környezetben az NVB szavazólapok minősítésére vonatkozó iránymutatása – bár nem kötelező az alkalmazása, és egyértelműen elősegítette a szavazatszámolás törvényes lebonyolítását – csak ideiglenes eszköze lehet a felvetett probléma kezelésére. Figyelemmel arra, hogy ebben az esetben a választópolgárok által leadott szavazatok érvényessége válik kérdésessé és így alkotmányos alapjog gyakorlása válik aggályossá, a témában egyértelmű az igény a jogalkotó cselekvésére, akár az iránymutatás elvi tartalmának normaszövegbe foglalásával, akár más tartalmú részletszabályok megalkotásával.

2. Választási bizottságok delegáltjaira vonatkozó szabályok felülvizsgálata

Ebben a kérdésben több tényező is indokolhatja a Tisztelt Országgyűlés jogalkotását. Az egyes választástípusok jelentősen eltérő jellemzőkkel bírnak, ezért a delegált tagok megbízatásának megszűnésére vonatkozóan nem elegendő a Ve. 33. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt szabály, amely szerint a megbízatás az eredmény jogerőssé válásáig tart.

Indokolt lehet az egységes jogalkalmazás érdekében a helyhatósági választások delegáltjaira vonatkozó egyedi szabály megalkotása, vagy annak tisztázása, mit ért a jogalkotó a helyhatósági választásokon a „választás eredménye” fogalom alatt, ha olyan választási bizottság tagjáról van szó, amely több választási eljárásban is érdekelt.

3. Választási eredmények bírósági felülvizsgálata

A választási eredmények felülvizsgálatára vonatkozó egységes bírósági gyakorlat a fentebb már kiemelték szerint létfontosságú, és választástípustól függetlenül alkalmazandó. Ezért megfontolás tárgyát képezheti, hogy a helyhatósági választásokon is – az egyéb általános választási eljárásokhoz hasonlóan – a Kúria legyen a bírói felülvizsgálati fórum a TVB-k másodfokú döntéseit követően. Az NVB így az országgyűlési és EP-választásokon is a Kúria döntéseire támaszkodhatna, nem pedig az ítéletablák helyhatósági választásokon alapuló, kevésbé konzisztens szempontrendszer alkalmazó döntéseire.

4. Megismételt választások szabályozása

Említést érdemel végül a jogorvoslati eljárások következtében megismételt választási eljárások kérdésköre. Ezekben az esetekben az eljáró bizottság vagy bíróság többségében a szavazásra kiterjedően rendeli el az ismétlést, azonban a döntések nem rendezik a megismételt szavazásig terjedő időszak státuszát, és a választási szervek számára ez számos kérdést nyitva hagy. Ezek közül különösen fontos a szavazólap adattartalmának kérdése, amelyet meghatároz a jelöltek lemondásának joghatálya.

A 2018. január 1-jén hatályba lépő szabályozás szerint joghatályosan a szavazást megelőző második napig lehet lemondani, amely határidő elméletben nem éled fel a szavazás megismételtetésével, a gyakorlatban azonban ismét van akár harminc nap

az ismételt szavazás napjáig, amely felveti a szabály alkalmazhatóságát más, a kampányban alkalmazandó rendelkezéssel együtt, mint pl. a közvetlen kampány célját szolgáló adatszolgáltatás igénylése, a politikai reklámok ismételt közzététele stb.

Egyes szabályok alkalmazásával kapcsolatban nem látszik elvi akadály, azonban más esetekben, így a fent említett lemondás joghatálya kérdésében az ismételt szavazás törvényességére is kiható jogértelmezési problémák látszanak a tételes és részletes rendelkezések hiányában.

5. Az érintettség igazolásának pontosítása

Az Európai Parlament tagjainak választásával kapcsolatos beszámolóban már rögzítettük a Kúria álláspontját a fellebbezések benyújtásához szükséges, Ve. 221. § (1) bekezdése alapján megkövetelt érintettség értelmezéséről. Ahogyan a beszámolóban is hivatkoztam, a Bizottság az első fellebbezések elbírálása során alapvetően egy szigorúbb jogértelmezés mellett foglalt állást, és választási kampánnyal kapcsolatos ügyekben önmagában a jelölő szervezeti státusz meglétét nem tekintette elegendő hivatkozási alapnak az érintettség igazolására. A Kúria nem osztotta e szigorú értelmezést és rögzítette, az azonos választókerületben tevékenykedő jelölő-szervezetek esetében kimutatható, hogy egy másik jelölő szervezet oldaláról állított jogsérelem közvetlenül kihat saját jogaira és kötelezettségeikre”. [Kvk.I.37.513/2019/2. számú végzés].

A fenti értelmezést ugyanakkor az önkormányzati választásokon már sem az ítéletablák, sem a Kúria nem követte, és az érintettség értelmezése így a jogbiztonságra is kihatóan megjósolhatatlan egyes ügyek bírósági felülvizsgálatakor. Kiemelést érdemel ebben a körben a Kúria Kvk.I.38.318/2019/2. számú határozata, amelyben a Kúria annak ellenére sem fogadta el a jogorvoslati kérelem benyújtójának érintettségét, hogy hivatalos tudomása volt a beadványozó jelölti minőségéről, a Kúria azonban nem látta bizonyítottnak az érintettséget. Ez az álláspont megítélésem szerint még a Bizottság előzetesen elfoglalt álláspontjánál is szigorúbb értelmezés.

A fent vázolt bizonytalan és kiszámíthatatlan joggyakorlat álláspontom szerint a Tisztelt Országgyűlés közreműködését igényelheti, az érintettség fogalmának olyan pontosításával, amely a jelenleginél kiszámíthatóbb jogalkalmazásra vezet.

VI. Zárszó

Megítélésem szerint a választási szervek a helyhatósági és nemzetiségi választások esetében is megfelelően teljesítették a jogszabályban előírt feladataikat ezáltal biztosították, hogy a választópolgárok törvényes rendben és megfelelő keretek között gyakorolhassák egyik legfontosabb alkotmányos jogukat.

A Nemzeti Választási Bizottság elnökeként ezért köszönetemet fejezem ki az önkormányzati és a nemzetiségi választások eredményes lebonyolításában részt vevő valamennyi választási szerv tagjának és munkatársának.

Jelentősége miatt külön ki kell emelnem a Nemzeti Választási Iroda és elnöke szerepét a nemzetiségi választások szavazatszámításával kapcsolatos gyakorlati problémák időben történt felismerése és a törvényes lebonyolítást elősegítő megoldások kidolgozásában való aktív és eredményes közreműködés kapcsán.

Szeretném megköszönni továbbá a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak munkáját, példás elkötelezettségük és magas hozzáadott értékű munkájuk nélkül a Bizottság nem teljesíthette volna feladatait a Kúria döntéseiben is visszatükröződő magas szakmai színvonalon.

Végül a megválasztott polgármestereknek, települési, megyei képviselőknek és a nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek a Nemzeti Választási Bizottság nevében jó erőt, egészséget és munkájukhoz sok sikert kívánok.

Kérem a Tisztelt Országgyűlést, hogy beszámolómat szíveskedjék elfogadni.

Budapest, 2019. december 6.


The image shows the official seal of the National Election Commission (Nemzeti Választási Bizottság) on the left, which is circular and contains the text 'NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG' and 'ELNÖK'. To the right of the seal is a handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Dr. Rádi Péter'. The signature is written over the seal and extends to the right.

Dr. Rádi Péter

A Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozó, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek és a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2019. évi választásán 2019. július 30. és 2019. november 28. napja között meghozott határozatainak összesített statisztikája

A Nemzeti Választási Bizottság elsőfokon hozott határozatai			
1	Kifogásnak helyt adott	1	
2	Kifogást elutasította	17	2 nemzetiségi ügyben
3	Kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította	15	1 nemzetiségi ügyben
4	Jelölt szervezetek nyilvántartásba vétele	107	44 nemzetiségi ügyben
5	Nemzetiségi országos lista nyilvántartásba vételéről való döntés	35	
6	Hivatalból hozott döntések (listasorsolás, szavazólap adattartalmának jóváhagyása, politikai reklámoknak a médiaszolgáltatók lineáris médiaszolgáltatásában való közzététele időtartamának meghatározása, bírság és eredmény-megállapítás)	50	50 nemzetiségi ügyben
Összes határozat		225	97 nemzetiségi ügyben

A Nemzeti Választási Bizottság másodfokon hozott határozatai			
1	TVB határozatot helyben hagyta	25	1 nemzetiségi ügyben
2	TVB határozatot megváltoztatta	7	
3	TVB határozatot megváltoztatta és a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította	2	
4	Fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította	29	5 nemzetiségi ügyben
Összes határozat		63	6 nemzetiségi ügyben

Összes határozat	288	103 nemzetiségi ügyben
-------------------------	------------	------------------------

A Kúria végzéseinek összesített statisztikája a Nemzeti Választási Bizottsági határozatok elleni felülvizsgálati kérelmek tárgyában

A Kúria végzései			
1	NVB határozatot helyben hagyta	22	2 nemzetiségi ügyben
2	NVB határozatot megváltoztatta	2	
3	Felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította	7	2 nemzetiségi ügyben
4	Felülvizsgálati kérelmet hatáskör hiányában elutasította	2	1 nemzetiségi ügyben
Összes határozat		33	5 nemzetiségi ügyben



NEMZETI VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁG
ELNÖK

Iktatószám: NVB/700-2/2019.
NVB/701-2/2019.

**Dr. Kövér László úr részére
az Országgyűlés elnöke**

Budapest
Kossuth tér 1-3
1357

Tisztelt Elnök Úr!

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 13. § (2) bekezdése alapján a Nemzeti Választási Bizottság elnöke az Európai Parlament tagjainak, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2019. évi általános választását követően beszámol az Országgyűlésnek a Nemzeti Választási Bizottságnak a választásokon végzett tevékenységéről.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésben foglalt kötelezettségemnek eleget téve mellékelten megküldöm fenti tárgyú Beszámolókat.

Budapest, 2019. december 6.

Megkülönböztetett tisztelettel:



Dr. Rádi Péter

Melléletek:

- Beszámoló az Európai Parlament tagjainak 2019. évi általános választásáról
- Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2019. évi általános választásáról