



Az ajánlóívek egyediek és beazonosíthatóak

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az országgyűlési képviselőjelölt-állításhoz szükséges ajánlások gyűjtésének új szabályozását. A Központ a vizsgálat során arra a megállapításra jutott, hogy az új rendelkezések alapján az ajánlóívek a kopogtatócédulákkal szemben jóval biztonságosabbak, mivel egyediek és beazonosíthatóak. Az új, garanciális elemek között említhető, hogy az ajánlóíveken szereplő egyedi azonosító jeleknek, így a sorszámoknak és a bélyegzőlenyomatnak köszönhetően az ívek nem hamisíthatóak. Az ajánlóíveken fel kell tüntetni a jelölt és pártja nevét, illetve a választókerület megnevezését is, így a választópolgár a korábbi rendszerrel szemben már biztos lehet abban, hogy ajánlása valóban az általa preferált politikai erőhöz kerül. Emellett míg korábban a választási értesítő tartalmazta az azzal együtt kiküldött kopogtatócédula kitöltéséhez szükséges valamennyi személyes adatot, addig az új szabályozás megváltoztatta az ajánláshoz szükséges adatok körét, lényegesen nehezebbé téve a visszaéléseket. Ha azonban valaki mégis jogsértést követne el, az bűncselekménynek minősül és komoly büntetőjogi szankciókra számíthat, mivel az új Btk. a vonatkozó büntetőjogi tényállást is kibővítette. Emellett az ajánlásokkal történő visszaélés kapcsán nem csak a választás rendje elleni bűncselekmény, hanem halmaztatban közokirat-hamisítás, személyes adattal való visszaélés és költségvetési csalás is felmerülhet.

Az ajánlási rendszer koncepcionális változása

Az új választási eljárási törvény gyökeresen átalakította az ajánlások rendszerét. Ajánlószelvények („kopogtatócédulák”) gyűjtése helyett a jelölő szervezeteknek egy ajánlóíven a helyben lakó választópolgárok aláírását kell összegyűjteniük az induláshoz.¹ A korábbi években tapasztalt, a „kopogtatócédulákkal” kapcsolatos számos visszaélés arra sarkallta a jogalkotót, hogy számos garanciális elemet építsen be az új szabályozásba.²

Az országgyűlési választásokon történő jelölt- és listaállítás kapcsolatban két koncepcionális változást irányoz elő az új jogszabályi környezet. Egyrészt a jelöltállítás feltételei enyhébbek lettek, másrészt az ajánláshoz szükséges dokumentumokat már nem a választópolgárok, hanem a jelölő szervezetek, a pártok kapják meg és keresik meg azokkal a választópolgárokat. A korábbi, 176 választókerületet tartalmazó rendszerben egy választókerületben egy jelölt állításához 750 kopogtatócédulára volt szükség, és egy választópolgár csak egy jelöltet ajánlhatott. Az új, 106 választókerületet tartalmazó rendszerben már könnyebb jelöltet állítani, hiszen arányaiban is kevesebb, jelöltenként 500 ajánlás szükséges csak, ráadásul egy választópolgár több jelöltet is támogathat. A jogalkotó szándéka ezzel nyilvánvalóan az volt, hogy az új politikai formációk országgyűlési képviselőhöz jutásának esélyét növelje, erősítve ezzel a demokratikus versenyt is.³ A ajánlások kapcsán szükséges megemlíteni, hogy a választójogi törvény eredeti formájában 1000 ajánlást írt elő, melyet akkor a Velencei Bizottság és az EBESZ is megfelelőnek talált.⁴ Azon kritikák hatására, melyek még ezt a követelményt is kifogásolták, mondván, hogy az túlzott mértékben akadályozhatja a kisebb pártok egyéni jelöltjeinek indítását, a jogalkotó végül ezt enyhítette, 500-ban határozta meg a minimálisan szükséges ajánlások számát. Ez egy átlagos választókerület választópolgárainak (75 ezer fő) 0,66 százaléka, szemben a korábbi 1,7 százalékkal.

Az ajánlások rendszerének biztonságossága

Tény, hogy az elmúlt években a választási rendszer egyik legtöbbet és joggal kritizált eleme a kopogtatócédulák szabályozása volt, ami rengeteg visszaélésre adott lehetőséget.⁵ 2002-ben például az akkori adatvédelmi biztos is kezdeményezte az ajánlószevények rendszerének teljes felülvizsgálatát, annak megszüntetését.⁶ Tekintettel azonban arra, hogy egy, az ajánlásokat teljes mértékben nélkülöző rendszer nyilvánvalóan komoly kétségeket ébreszthetne az indulók szándékának komolyságát és a kampányfinanszírozást illetően, illetve, hogy meghatározott számú ajánlás összegyűjtését a Velencei Bizottság is teljes mértékben legitimnek tekinti, a jogalkotó az ajánlási rendszer alapvető megreformálását és új, garanciális elemek beépítését választotta.⁷

Ennek megfelelően jelöltet ajánlani csak ajánlóíven lehetséges. Az ajánlóíveket a jelölő szervezetek a választási irodáknál igényelhetik – az igény leadásához a jelöltnek nyilatkozatban igazolnia szükséges adatait, azt, hogy passzív választójoggal rendelkeznek. Tehát ellentétben a korábbi szabályozással, ezen igazoló nyilatkozatot nem utólag, a kopogtatócédulák leadásánál, hanem az ajánlategyűjtés megkezdését megelőzően szükséges megtenni.⁸

A kopogtatócédulák átláthatatlan és visszaélésekre lehetőséget adó szabályrendszerével szemben az egyik legfontosabb, garanciális jellegű új szabály, hogy az ajánlóívet a választási iroda egyedi sorszámmal, valamint bélyegzőlenyomattal látja el és azon a jelölt, a jelölő szervezet *teljes* nevét, valamint a válaszküldet megjelölését feltünteti.⁹ Ezáltal biztosított, hogy az ajánlóív nem másolható, nem hamisítható – ellentétben a korábban használatos, azonosító jelzést nem tartalmazó kopogtatócédulákkal –, mivel a választási irodák ellenőrizhetik, hogy mely pártnak, jelöltnek milyen és hány ajánlóívet adtak át. Tekintve, hogy az ajánlást adó választópolgár az ajánlóíven látja a jelölő szervezetet, illetve a jelölt nevét, az új szabályozás már kizárja a „tévedés” vagy annak lehetőségét is, hogy utólag jegyezzék fel az ajánlásra szolgáló dokumentumra ezen adatokat.¹⁰ Az új szabályozás alapján az is kizárható, hogy az ajánlást bármely választókerületben felhasználhassák, mivel az ajánlóíven szerepel az adott választókerület megjelölése is. Szintén fontos garanciális elem, hogy az ajánlategyűjtés során valamennyi ajánlóívre fel kell vezetni az ajánlást gyűjtő személy nevét és aláírását, melyet később a választási iroda ellenőrizhet.

Korábban az is problémaként jelentkezett, hogy a választási értesítőt egyszerre küldték meg a választási szervek az ajánlószevényvel, azon pedig minden adat szerepelt, ami szükséges volt az ajánlószevény érvényes kitöltéséhez. Ez ahhoz vezetett, hogy a választási kampányban mindennapossá vált a postaládák feltörése és az ajánlószevények nem a választó általi kitöltése.¹¹ Az új eljárási törvény azonban az ajánláshoz szükséges személyes adatok körét is megváltoztatta, kötelezővé téve a korábbiakhoz képest egy új adattípus feltüntetését: az ajánlóíven a választópolgár az anyja nevét is köteles megadni.¹² Ez azért is fontos, mert ezt az adatot és a személyi azonosító számot a választási értesítő nem tartalmazza, így ezekhez a pártok nem férhetnek hozzá, ezáltal nem „pótolhatják ki” – például a választó tudta nélkül kitöltött – az ajánlást, nem tehetik érvényessé azt, mint az a korábbi kopogtatócédulák esetében történhetett.¹³

Az ajánlóívek és ajánlások ellenőrzése

Az ajánlóívekkel történő „kereskedés” megakadályozását és az ajánlóívek szigorú ellenőrzését szolgálja az a rendelkezés is, melynek értelmében – bár az igényelhető ajánlóívek számát a törvény nem korlátozza – a jelölő szervezetek a rendelkezésükre bocsátott összes, sorszámmal és bélyegzővel ellátott ajánlóívet kötelesek átadni a választási irodáknak. Ebből következően azok ellenőrizni tudják, hogy az adott jelölő szervezet ugyanazokat az ajánlóíveket juttatta-e vissza, mint amelyeket az ajánlásgyűjtés megkezdése előtt megkapott. A határidőben be nem nyújtott ajánlóívek esetében komoly bírságot (ívenként kb. 50 750 forint) szabnak ki, melyet akkor is meg kell fizetni, ha az ajánlói bármilyen okból megsemmisült vagy elveszett.¹⁴

Az ajánlások ellenőrzése során a választási iroda azonosítja a választópolgárt a törvényben foglalt részletes követelményrendszer alapján – erre a korábbiakkal szemben hosszabb időtartam, 2 nap helyett 3 nap áll rendelkezésre. Az ellenőrzés során az ajánlóíven található adatokat a választási iroda összeveti a hivatalos nyilvántartások adataival, ebből megállapítható, hogy az adott választópolgár egyáltalán létező személy-e, rendelkezik-e az adott választókerületben szavazati joggal. A választási iroda természetesen ellenőrzi, hogy az ajánlást aláírták-e, azonban arra, hogy az egyes ajánlásokhoz tartozó aláírásokat ellenőrizzék – már csak valamennyi magyar állampolgárra vonatkozó, ezirányú hiteles nyilvántartás híján – nincs mód. Ez a probléma a korábbi kopogtatócédulás rendszerben is fennállt, azonban tekintettel arra, hogy az „új” ajánláshoz már más személyes adatok szükségeltetnek, mint egy kopogtatócédula kitöltéséhez, az új rendszer összességében biztonságosabbnak tekinthető.

Jogkövetkezmények

Bár az ajánlóívek és ajánlások rendszere a korábbiaknál biztonságosabb lett, természetesen jogellenes magatartás az ajánlásgyűjtés kapcsán sem zárható ki. Az esetleges jogellenes magatartásoknak választójogi, illetve büntetőjogi szankciója lehet. Ahogy a választásra irányadó jogszabály, illetve a választási alapelvek megsértésének egyéb eseteinél, úgy az ajánlásokkal kapcsolatban is jóformán bárki nyújthat be kifogást az illetékes választási bizottsághoz. Ha utóbbi a kifogásnak helyt ad, a kérdéses ajánlást vagy ajánlóívet nem fogják figyelembe venni az ajánlások összesítésénél. A kifogást másodfokon a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el, döntése ellen a Kúriához, végső esetben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni.

Előbbiekén túl természetesen büntetőjogi szankciókról is beszélhetünk. Abban az esetben, ha az ajánlást gyűjtők a korábbinál szigorúbb, visszaéléseket jobban kizáró rendelkezések ellenére „trükközni” próbálnak az ajánlásokkal, az új büntetőjogi szabályozás értelmében tágabb körben büntethetők, mint korábban. A „rég” büntető törvénykönyv rendelkezéséhez képest a hatályos szabályozás újabb garanciát épített be a választások tisztasága érdekében.¹⁵ Az „új” Btk. immár nem csak azt az esetet rendeli büntetni, ha valaki a jelölési eljárás szabályait megszegve erőszakkal, fenyegetéssel, megtévesztéssel vagy anyagi juttatással szerez ajánlást, hanem azt is, ha valaki a jelölési eljárás során az ajánlásáért anyagi juttatást fogad el.¹⁶



Tehát míg a korábbi szabályozás alapján az ajánlások „adásvétele” esetén csak a „vevő” (pártok nevében ajánlószelvényt gyűjtő) volt büntetendő, a hatályos szabályok alapján az ellenszolgáltatást elfogadó állampolgár is bűncselekményt követ el.

Az ajánlási folyamat manipulálása, például adatbázisból vagy másolással, az ívek cseréjével ajánlások „előállítás”, úgy, hogy a választópolgár aláírását odahamisítják, illetve pénzért vett aláírások gyűjtése azonban nem csak a választás rendje elleni bűncselekményt, hanem közokirat-hamisítást és személyes adattal való visszaélést is megvalósíthat.¹⁷ Ezen túlmenően, ha egy jelölő szervezet hamis aláírásokkal állít jelölteket vagy akár országos listát, és ezzel jogosultságot szerez költségvetési támogatásra, akkor az előzőekkel halmazatban költségvetési csalás elkövetésének gyanúja is megalapozott lehet.¹⁸



¹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 120.§, 122.§

² A főbb visszaélés-típusokról ld. pl. „A választási csalás a kopogtatóval kezdődik” (2008. december 30.)

<http://index.hu/belfold/kopog9567/>; „

Indul a kopogtatás - a visszaélések előre borítékolhatóak” (2010. február 9.)

<http://nepszava.hu/cikk/256345-indul-a-kopogtat-as-a-visszaelesek-elore-boritekolhatoak>;

„Itt a bizonyíték: létezik az ajánlószelvény-maffia!”, (2009. október 9.)

<http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1938766>

³ Orbán Balázs: Árnyalatokra is érzékenyen. Magyar Nemzet, 2014. március 6.

<http://mno.hu/velemen/arnyalatokra-is-erzekenyen-1214402>

⁴ „Combined with the reduction of the number of seats in parliament resulting in the increase of the size of constituencies, these changes are welcome in that they reduce the required number of signatures”

<https://www.osce.org/odihr/91534>

Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary, Strasbourg, 18 June 2012

⁵ Az ajánlószelvény rendszerének súlyos hibáiról ld. pl. Hibák a rendszerben – audit a magyar országgyűlési választási rendszerről, Political Capital Policy Research & Consulting Institute, 2009

http://www.politicalcapital.hu/upload/Valasztasi_Audit_090826.pdf

Az egyik ilyen botrányról ld.

<http://nol.hu/belfold/elitoltok-az-indulastol-az-mdf-ferencvarosi-jeloltjet-314790>

⁶ Ld. Az adatvédelmi biztos 381/H/2002. ügyszámon hozott ajánlását, a 750/H/2006. ügyszámon hozott állásfoglalását, valamint a 2010. január 21-ei adatvédelmi biztos ajánlást a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről.

A sok visszaélés miatt több ötlet is felmerült a cédulák kiváltására. Az Országos Választási Bizottság egykori elnöke, Szigeti Péter a kaució (a jelölt indulását egy bizonyos pénzösszeg befizetéséhez kötik), Hack Péter, az SZDSZ egykori frakcióvezető-helyettese pedig az előzetes választási regisztráció bevezetését javasolta 2008-ban az egyik kopogtatócédula-botrány kapcsán. A 2012-ben elfogadott választási eljárás törvény bevezette volna az intézményt, azonban az Alkotmánybíróság alkotmány-ellenesnek találta és megsemmisítette az erről szóló rendelkezéseket. Ld. 1/2013. (I. 7.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument>

A kaució rendszerét sokan antidemokratikusnak tartják, mert ezzel gátolható a kisebb pártok indulása.

Erről ld. Herédi Máté – Paár Ádám: Nem jár egyedül – dilemmák a kaució intézménye körül, Méltányosság Politikaelemző Központ, 2010

<http://www.meltanyosság.hu/files/meltany/imce/doc/kp-kaucio-dilemmak-100323.pdf>

⁷ „The presentation of individual candidates or lists of candidates may be made conditional on the collection of a minimum number of signatures” (Submission of candidates - 1.3.i.)

Code of good practice in Electoral Matters, Strasbourg, 23 May 2003

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)

⁸ Választójogi kommentárok (Szerk.: Cserny Ákos) Wolters Kluwer Budapest, 2014. 246.p.

⁹ Ve. 121. § (1)-(2)

¹⁰ Az egyik legjobban felderített esetről ld.

<http://index.hu/belfold/lentikdp05/>

¹¹ Ld. az ezzel kapcsolatos közleményeket pl. http://jozsefvaros.hu/hir/92/feltort_postaladakrol_erkezett_lakossagi_bejelentes/;

http://mandiner.hu/cikk/postaladakat_tortek_fol_a_belvarosban

¹² Ve. 122. § (2)

¹³ Ve. 115. § (3)

¹⁴ Ve. 124. § (2)

¹⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 350. §

¹⁶ Btk. 350. § (1) i) pont

¹⁷ Btk. 342. §, illetve 219. §

¹⁸ Btk. 396. §