



Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala

**MAGYARORSZÁG**  
**ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK**  
**2018. április 8.**

**EBESZ/ODIHR Korlátozott választási megfigyelő misszió**  
**Zárójelentés**



Varsó  
2018. június 27.

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>I.</b>	<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>BEVEZETŐ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS</b> .....	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>HÁTTÉR ÉS POLITIKAI KONTEXTUS</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>KÖZJOGI KERETEK</b> .....	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>VÁLASZTÁSI RENDSZER</b> .....	<b>6</b>
<b>VI.</b>	<b>VÁLASZTÁSI SZERVEK</b> .....	<b>7</b>
<b>VII.</b>	<b>A VÁLASZTÓK NYILVÁNTARTÁSA</b> .....	<b>9</b>
<b>VIII.</b>	<b>A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELE</b> .....	<b>11</b>
<b>IX.</b>	<b>KAMPÁNYKÖRNYEZET</b> .....	<b>14</b>
<b>X.</b>	<b>KAMPÁNY- ÉS PÁRTFINANSZÍROZÁS</b> .....	<b>16</b>
<b>XI.</b>	<b>MÉDIA</b> .....	<b>18</b>
A.	MÉDIAKÖRNYEZET .....	18
B.	JOGSZABÁLYI KERETEK .....	20
C.	A MÉDIAFIGYELÉS EREDMÉNYE .....	21
<b>XII.</b>	<b>ÁLLAMPOLGÁRI ÉS NEMZETKÖZI MEGFIGYELŐK</b> .....	<b>22</b>
<b>XIII.</b>	<b>PANASZOK ÉS FELLEBBEZÉSEK</b> .....	<b>23</b>
<b>XIV.</b>	<b>A VÁLASZTÁSOK NAPJA</b> .....	<b>25</b>
A.	A SZAVAZÁS, A SZAVAZATOK SZÁMLÁLÁSA ÉS ÖSSZESÍTÉSE .....	25
B.	AZ EREDMÉNYEK BEJELENTÉSE .....	27
<b>XV.</b>	<b>A VÁLASZTÁSOK NAPJA UTÁNI ESEMÉNYEK</b> .....	<b>27</b>
A.	POLITIKAI FEJLEMÉNYEK.....	27
B.	PANASZOK ÉS FELLEBBEZÉSEK.....	28
<b>XVI.</b>	<b>AJÁNLÁSOK</b> .....	<b>29</b>
A.	KIEMELT AJÁNLÁSOK .....	29
B.	TOVÁBBI AJÁNLÁSOK .....	30
<b>I.</b>	<b>FÜGGELÉK – VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK</b> .....	<b>34</b>
<b>II.</b>	<b>FÜGGELÉK – A KORLÁTOZOTT VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐ MISSZIÓBAN RÉSZTVEVŐ MEGFIGYELŐK LISTÁJA</b> .....	<b>36</b>
	<b>AZ EBESZ/ODIHR BEMUTATÁSA</b> .....	<b>37</b>

**MAGYARORSZÁG**  
**ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK**  
**2018 április 8.**

**Az ODIHR Korlátozott választási megfigyelő missziójának zárójelentése<sup>1</sup>**

**I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ**

Azt követően, hogy a Külgazdasági és Külügyminisztérium meghívta az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalát (EBESZ/ODIHR) a 2018. április 8-i országgyűlési választások megfigyelésére, a szervezet március 5-én korlátozott választási megfigyelő missziót (a továbbiakban: misszió) küldött Magyarországra. Az EBESZ/ODIHR misszió felmérte, hogy a választási eljárás megfelelt-e a demokratikus választásokra vonatkozó, EBESZ felé vállalt kötelezettségeknek, egyéb nemzetközi kötelezettségeknek és normáknak, valamint a hazai jogszabályoknak.

Az április 9-én közzétett Előzetes megállapítások és következtetések arra a megállapításra jutott, hogy az országgyűlési választásokat “az állam és kormánypártok anyagi forrásainak jelentős átfedése határozta meg, aláásva a jelöltek lehetőségét arra, hogy egyenlő feltételek mellett versengjenek. A választópolgároknak sokféle politikai választási lehetősége volt, ennek ellenére a megfélemlítő és idegenellenes retorika, a média elfogultsága és a nem átlátható kampányfinanszírozás szűkítette a valódi politikai vita terét, korlátozva a választókat abban, hogy teljes tájékozottság birtokában dönthessenek. A választások technikai kivitelezése szakszerű és átlátható volt.”

Az alapvető jogok és szabadságjogok általában érvényesültek, de kedvezőtlen környezetben. Az információhoz való hozzáférés, valamint a média szabadsága és az egyesülés szabadsága korlátozott volt, többek között közelmúltbeli jogi változások miatt. A választások nemrégiben módosított jogszabályi kerete megfelelő alapot biztosított a demokratikus választások lebonyolításához. Mindazonáltal a jogszabályi változtatások során elmulasztották a lehetőséget, hogy széles körű konzultációt tartsanak és figyelembe vegyék a korábban megfogalmazott ODIHR ajánlásokat, például a választójogot, a kampányolás egyenlő feltételeinek megteremtését, a sajtószabadságot és az állampolgári választási megfigyelést illetően.

A választási szervek hatékonyan tettek eleget megbízatásuknak, minden szinten bizalmat élveztek az érintettek körében és működésüket általában pártatlannak ítélték. Míg a választási szervek kinevezési gyakorlata minden szinten megfelelő alapot biztosított a függetlenséghez és pártatlansághoz, a jelöltjeikkel kapcsolatos világos kiválasztási követelmények és a széles körű egyeztetés hiánya csökkentette a nyilvánosság választási szervek munkájába vetett bizalmát. Kedvező fejlemény volt ugyanakkor, hogy a választási szervek külön erőfeszítést tettek a fizikai és érzékszervi fogyatékkal élő személyek választási részvételének biztosítása érdekében.

A választópolgárok névjegyzékének pontosságát és teljességét általános bizalom övezi. A választásokra 8 312 264 szavazót vettek nyilvántartásba, beleértve több mint 435 000 külföldről szavazó állampolgárt. Az ország határain kívülről szavazókra vonatkozó két különböző, lakhelytől függő választási eljárás aggályokat vetett fel az egyenlő választójog elvével kapcsolatban, és azt illetően, hogy ez a megkülönböztetés pártpolitikai megfontolásokon alapult.

Egy inkluzív jelöltállítási folyamatot követően, összesen 1 796 jelölttel 23 listát vettek nyilvántartásba az országos listás választási rendszerben, valamint 1 643 jelöltet az egyéni választókerületekben. Bár jelentős számú jelölt indult, többségük nem folytatott aktív kampánytevékenységet, és vélhetően azzal

---

<sup>1</sup> Az angol nyelvű dokumentum a jelentés egyetlen hivatalos változata. A jelentés nem hivatalos fordítása elérhető magyar nyelven.

a céllal regisztrált, hogy hasznot húzzon a közpénzből finanszírozott kampánytámogatásból, vagy hogy szoros verseny esetén megossa a szavazatokat, ahogy azt a misszió által megkérdezettek megjegyezték.

A kampány élénk volt, azonban az ellenséges és megfélemlítő kampányretorika korlátozta az érdemi vita terét, és csökkentette annak lehetőségét, hogy a választópolgárok tájékozott döntést hozhassanak. A mindenütt jelen lévő átfedés a kormányzati tájékoztatás és a kormánykoalíció kampánya között, valamint az egyéb állami forrásokkal kapcsolatos visszaélések miatt elmosódott az állam és a párt közötti határvonal, amely ellentétes Magyarország EBESZ felé vállalt kötelezettségeivel.

A kampányok közfinanszírozása és a kampánykiadási plafon célja a jelöltek esélyegyenlőségének biztosítása volt. Mindazonáltal a kormány tájékoztató hirdetéseire fordított túlzott kiadások, amelyek felerősítették a kormánykoalíció kampányüzenetét, jelentős mértékben rontották annak esélyét, hogy a jelöltek egyenlő feltételek mellett tudjanak megmértenni. A választásokat megelőző adatszolgáltatási kötelezettség hiánya megfosztotta a választópolgárokat a kampányfinanszírozással kapcsolatos információktól, amely kulcsfontosságú a tájékozott döntéshozatal szempontjából. A teljes átláthatóság hiánya nemzetközi normákba ütközött.

A kampányról szóló médiatájékoztatás széles körű, ám rendkívül polarizált volt és nélkülözötte a kritikai elemzést a média tulajdonviszonyainak átpolitizáltsága, valamint a kormány tájékoztató kampányai miatt. A közszolgálati műsorszolgáltató feladatának eleget téve ingyenes adásidőt biztosított a jelölteknek, azonban hír- és véleményműsorai egyértelműen a kormánykoalíciónak kedveztek, amely ellentétes a nemzetközi normákkal. A kereskedelmi műsorszolgáltatók többségének tájékoztatása részrehajló volt vagy a kormány-, vagy az ellenzéki pártok irányába. Az online média teret adott a sokoldalú, problémaközpontú politikai vitáknak. A rágalmozás továbbra is bűncselekménynek számít, továbbá megfigyelhető volt újságírókat érő nyomásgyakorlás.

A politikai életben a nők alulreprezentáltak és nincsenek törvényi előírások arra vonatkozóan, hogy a nemek közötti egyenlőséget a választások során előmozdítsák. A jelöltek mintegy 30 százaléka volt nő. Jóllehet az egyik nagyobb párt nőt állított az országos listája élére, és egyes pártprogramok felvetették a nemek közötti egyenlőség témáját, a nők szerepének erősítése kampánytémaként – beleértve a médiát is – csekély figyelmet kapott.

A jogszabályok lehetővé tesznek olyan intézkedéseket, amelyek előmozdítják a nemzetiségek részvételét a választási folyamat során. Mind a 13 elismert nemzeti kisebbség nyilvántartásba vetette országos listáját, azonban a listára kerülő jelöltek kiválasztása nem volt átlátható. Mintegy 60 000 állampolgár regisztrált nemzetiségi szavazóként. A romák a kampány során lealacsonyító megnyilatkozások célpontjaivá váltak. Mindemelllett sok roma függése a helyben irányított közmunkaprogramoktól kiszolgáltatottá tette őket a megfélemlítéssel és a szavazatvásárlással szemben.

Magyarország EBESZ felé tett kötelezettségvállalásaival ellentétben az állampolgári választási megfigyelés nem engedélyezett. A törvényi korlátok és a kormány megfélemlítő retorikája elfojtották a civil társadalom részvételét a választásokkal kapcsolatos tevékenységekben, korlátozva a társadalom hozzáférését a választások pártpolitikától mentes értékeléséhez. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy nemzetközi megfigyelők a teljes választási folyamatot figyelemmel kísérjék.

A választási törvénysértések jogorvoslatához való jog mindenkire kiterjed és általában tiszteletben tartották. Minden jogvitát gyorsan megvizsgáltak, mindazonáltal a vitarendezési eljárás egyik szintjén sem volt biztosított a nyilvános meghallgatás, és a panaszok felülvizsgálatára rendszeresített eljárások nem tették lehetővé a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) tagjainak valódi közreműködését. Az NVB a választások napjáiig az 505 megvizsgált panasz közül 323-at utasított el a formai követelmények szigorú alkalmazása miatt, korlátozva ezáltal a jogorvoslatához való hozzáférést.

A misszió által felkeresett korlátozott számú szavazóhelyiségben a szavazással kapcsolatos eljárások lebonyolítása általában véve hatékonyan és a törvényeknek megfelelően történt. A Szavazatszámoló bizottságok (SZSZB) tagjai felkészültek voltak és feladataikat átlátható módon végezték. Hosszú sorok alakultak ki az átjelentkező szavazók számára kijelölt szavazóhelyiségek előtt.

A szavazás napján és azt követően több mint 210 panaszt nyújtottak be választókerületi szinten, elsősorban a szavazással, a szavazatok számlálásával és összesítésével kapcsolatos feltételezett szabálytalanságok, továbbá a szavazók szállítása és a választási szervek honlapjának üzemzavara miatt. Az NVB és a bíróságok elismertek néhány jogsértést, de nem találtak elegendő alapot arra, hogy megsemmisítsék az eredményeket.

A választási eredmények az április 14-én és 27-én tett bejelentéseket követően véglegesnek minősültek. Az újonnan megválasztott országgyűlési képviselők május 8-án esküdtek fel, miután az összes panasz megvizsgálása befejeződött. A választások után nagyszabású demonstrációkra került sor Budapesten és több vidéki városban is, amelyeken a tüntetők a szavazás eredményével kapcsolatos elégedetlenségüknek adtak hangot, nagyobb sajtószabadságot és a választási rendszer felülvizsgálatát követelve. A tiltakozások ellenére a politikai pártok összességében elfogadták az eredményeket.

A jelen dokumentumban megfogalmazott ajánlások célja, hogy támogassák a magyarországi választási gyakorlat és az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségei, valamint a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségek és normák további összehangolására tett erőfeszítéseket. A kiemelt ajánlások a választásokkal kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatának szükségességére összpontosítanak, annak érdekében, hogy a jelöltek azonos feltételek között indulhassanak – beleértve a kampányfinanszírozást is –, továbbá azért, hogy az NVB tagjainak kiválasztása jól meghatározott kritériumok alapján történjen, biztosítsák a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét, és az állampolgároknak lehetősége legyen a választási megfigyelésben részt venni. A jogszabályi változtatásokat jóval a választások előtt és széles körű, a civil társadalommal is folytatott konzultációt követően kell eszközölni. Az ODIHR készen áll arra, hogy támogatást nyújtson a hatóságoknak a jelen és a korábbi jelentéseiben megfogalmazott ajánlások megvalósításában.

## II. BEVEZETŐ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A Külgazdasági és Külügyminisztérium meghívására, valamint a január 29. és február 1. között megszervezett igényfelmérő misszió ajánlásai alapján az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) március 5-én korlátozott választási megfigyelő missziót küldött Magyarországra.<sup>2</sup> A Douglas Wake által vezetett misszió kilenc Budapesten tartózkodó szakértőből és az ország különböző területeire március 14-én kiküldött további hat hosszú távú megfigyelőből állt. A megfigyelők 13 EBESZ résztvevő államból érkeztek.

Az EBESZ/ODIHR misszió felmérte, hogy a választási eljárás megfelelt-e a demokratikus választásokra vonatkozó, EBESZ felé vállalt kötelezettségeknek, egyéb nemzetközi kötelezettségeknek és normáknak, valamint a hazai jogszabályoknak. Ezt a zárójelentést az április 9-én közzétett Előzetes megállapítások és következtetések című dokumentum előzte meg.

Az ODIHR misszió ezúton szeretné kifejezni köszönetét a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak, hogy felkérte a választások megfigyelésére, valamint a Nemzeti Választási Irodának és a Nemzeti Választási Bizottságnak. Ugyancsak nagyra értékeli az egyéb állami intézmények, a politikai pártok, a jelöltek, a média és a nemzetközi közösség képviselőinek együttműködését.

---

<sup>2</sup> Lásd az [ODIHR korábbi magyarországi választásokról szóló jelentéseit](#).

### III. HÁTTER ÉS POLITIKAI KONTEXTUS

Magyarország parlamentáris köztársaság, ahol az egykamarás parlament rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, és a végrehajtó hatalmat a miniszterelnök által irányított kormány gyakorolja. A miniszterelnököt az országgyűlés választja. Az államfő a köztársasági elnök, akit öt évre, legfeljebb két ciklusra, közvetett választással az országgyűlés választ meg.

Az országgyűlési választások megrendezésére meglehetősen erős gazdasági teljesítmény és alacsony munkanélküliségi ráta mellett került sor, amelyet részben beárnyékolnak a politikai korrupció miatt felmerült aggályok, amint azt különböző tanulmányok kiemelték és a misszió által megkérdőjeleztek is megjegyezték.<sup>3</sup>

2010-es hatalomra kerülése óta a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és koalíciós partnere, a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) alkotta kormány politikai erőfölénynek örvend, és határozottan törekszik politikai programjának megvalósítására.<sup>4</sup> A kétharmados parlamenti többség birtokában új alkotmányt fogadott el, megreformálta a választási rendszert, valamint számos más szempontból is nagymértékben átalakította a jogszabályi kereteket. E változások egy része nyomán az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárásokat indított Magyarországgal szemben.<sup>5</sup> Bár a bírósági rendszer alsóbb szintjei még mindig viszonylag mentesek a politikai részrehajlástól, a közelmúltban történt igazságügyi reformok a bírói testületek függetlenségének fokozatos erózióját jelzik.<sup>6</sup> 2017 áprilisában a parlament módosította a Felsőoktatási törvényt, korlátozva ezáltal a külföldi egyetemek engedélyeztetését és működését.<sup>7</sup> Egy másik, 2017 júniusában elfogadott törvény bizonyos típusú, külföldről finanszírozott civil szervezetek számára kiterjedt nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettséget vezetett be.<sup>8</sup> 2018-ban a kormány előterjesztette az ún. „Stop Soros törvénycsomagot”, amely – amennyiben elfogadják – korlátozná azokat a civil szervezeteket, amelyek állítólag támogatják a migrációt. Az ODIHR misszió által megkérdőjeleztek közül sokan aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a fenti korlátozások szűkítik a civil szervezetek mozgásterét, és korlátozzák a kormánykritikus közéleti vitát.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Az [Európai Bizottság 2018. évi országjelentés – Magyarország című dokumentumában](#) a szakpolitikai döntéshozatal átláthatóságának hiányát azonosította „fő kihívásként”. Lásd még a korrupcióról szóló [Special Eurobarometer](#), 2017. december

<sup>4</sup> A 2010-es választásokon a Fidesz–KDNP a 386-ból 262 parlamenti képviselői helyet szerzett, majd 2014-ben 199-ből 133-at. A kétharmados többséget két, 2015-ben tartott időközi választáson veszítette el. A Fidesz a helyi önkormányzatok többségét is irányítja. Az országgyűlésben képvisellel rendelkező további pártok közé tartozik a Magyar Szocialista Párt (MSZP, 28 mandátum), a Jobbik (24 mandátum) és a Lehet Más a Politika (LMP, hat mandátum). Tíz képviselői helyet független képviselők, valamint az öt mandátumnál kevesebbet szerzett pártok képviselői tölthetnek be.

<sup>5</sup> Az Európai Bizottság 2010 óta 37 [kötelezettségszegési eljárást indított](#) Magyarországgal szemben a „Jogérvényesülés, alapvető jogok és uniós polgárság” szakpolitikai területen belül.

<sup>6</sup> Az ODIHR misszió által megkérdőjeleztek meglátása, valamint az Európa Tanács Velencei Bizottságának az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló [véleménye](#) szerint. Lásd még az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának [Magyarországról szóló 6. rendszeres jelentésének](#) 11. bekezdésében tett észrevételeit.

<sup>7</sup> A megkérdőjeleztek véleménye szerint az új intézkedés elsősorban a Közép-európai Egyetem ellen irányult. A törvénymódosítás tüntetéseket eredményezett Budapesten, és arra készítette az Európai Bizottságot, hogy jogi lépéseket tegyen a [Felsőoktatási törvénnyel szemben](#).

<sup>8</sup> A 2017-es „Külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról” szóló törvény értelmében azoknak a szervezeteknek, amelyek 7,2 millió forintot (24 000 eurót) meghaladó külföldi támogatásban részesülnek, „külföldről támogatott szervezetként” kell regisztrálniuk és kötelesek nyilvánosságra hozni a külföldi támogatóik nevét. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a [Magyarországról szóló 6. rendszeres jelentésében](#) rámutatott „a kötelezettségek megfelelő indoklásának hiányára, ami úgy tűnik, hogy bizonyos civilszervezetek, beleértve az emberi jogokat védelmezőket is, diszkreditálására irányuló kísérlet része.”

<sup>9</sup> Az [EBESZ 2010-es Asztanai Deklarációjának](#) 6. cikke értelmében minden EBESZ résztvevő állam elismeri „a civil társadalom és a szabad média fontosságát az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok, a demokrácia érvényesülésében, beleértve a szabad és tisztességes választásokat és a jogállamiságot.”

A migráció ügye 2015 óta központi helyet tölt be a kormány politikai napirendjében. A kormány határvédelmi kerítést emelt annak érdekében, hogy a potenciális bevándorlókat országhatáron kívül tartsa, és népszavazást kezdeményezett az uniós bevándorlási kvóták elutasításának jogáról. A kormány széles körű, a nyilvánosság tájékoztatását szolgáló kampányt finanszírozott 2016-tól kezdve, amelyben felhívta a figyelmet a migrációval kapcsolatos álláspontjára, valamint eltökéltetésére, hogy megvédje Magyarországot a külső erőktől, ideértve az Európai Uniót, az Egyesült Nemzetek Szervezetét (ENSZ), valamint a magyar származású, amerikai pénzügyi befektetőt és filantrópot, Soros Györgyöt. Ez a retorika belföldön és külföldön egyaránt aggodalmat keltett, mivel alkalmas lehet etnikai alapú és vallási intolerancia gerjesztésére.<sup>10</sup>

#### IV. KÖZJOGI KERETEK

Az Alaptörvény rendelkezik az alapvető jogokról és szabadságjogokról és Magyarország részes fél a legfontosabb nemzetközi emberi jogi szerződésekben és a demokratikus választásokra vonatkozó egyezményekben. Ezek a jogok, illetve szabadságjogok egészében véve érvényesülnek, ám kedvezőtlen környezetben. A sajtó, az egyesülés és a szólás szabadsága, valamint az információhoz való hozzáférés, többek között közelmúltbeli jogi változások következtében, korlátozott.<sup>11</sup> A jogszabályi keretek túlzottan szűkítik a civil szervezetek működését is. Az ilyen korlátozások aláássák az alapvető jogokat, valamint az információhoz való hozzáférést szavatoló nemzetközi kötelezettségeket és normákat.<sup>12</sup>

*Minden szavazó és a választásokon induló jelölt számára biztosítani kell, hogy szabadon részt vehessen a közéletben. Annak érdekében, hogy a választásokat teljesen demokratikus alapokon bonyolítsák le, beleértve a felesleges, civil társadalmat sújtó korlátozások megszüntetését, a kormánynak felül kell vizsgálnia a jogszabályi kereteket, hogy összhangba kerüljenek a szólás és egyesülés szabadságára, valamint az információhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel és normákkal.*

Az országgyűlési választások jogszabályi keretét elsősorban az Alaptörvény, az Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény (választási törvény), a Választási eljárásról szóló törvény és a Kampánykiadások átláthatóságáról szóló törvény (kampányfinanszírozási törvény) alkotja.<sup>13</sup> Összességében a választások közjogi kerete megfelelő alapot teremt a demokratikus választásoknak, azonban a választási eljárás számos fontos eleme nem megfelelően szabályozott, különös tekintettel a kampányfinanszírozásra és az állami források kampány során történő felhasználására.

A választások jogszabályi kerete változott a legutóbbi országgyűlési választások óta. A Választási eljárási törvény módosítása díjazásban részesíti az NVB tagjait és korlátozott hozzáférést biztosít az

<sup>10</sup> Ideértve az ENSZ emberi jogi főbiztosának [nyilatkozatát](#), aki a miniszterelnök retorikáját „rasszistának” és „megtévesztőnek” nevezte.

<sup>11</sup> A 2016-ban módosított Információs szabadságról szóló törvény indokolatlan korlátozásokat vezetett be az információhoz való hozzáférésre vonatkozóan azáltal, hogy kibővítette a közzétételi kötelezettség hatálya alá nem tartozó adatok körét, és megemelte az adatkérések kezeléséért fizetendő díjat. Lásd még a Kampány- és pártfinanszírozás, illetve a Média című fejezetet.

<sup>12</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR) című dokumentuma [25. Általános kommentárjának](#) 6. bekezdésében megállapítja, hogy „az állampolgárok is részt vesznek a közügyek gyakorlásában nyilvános viták befolyásolásán, a képviselőkkel folytatott társadalmi diskurzuson, továbbá önszerveződésen keresztül.” Lásd még az [ICCPR](#) 19., 21., 22. és 25. cikkelyét, továbbá az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának ICCPR-hez fűzött [34. Általános kommentárját](#). Lásd még az [ODIHR és a Velencei Bizottság egyesülés szabadságáról szóló közös iránymutatásának](#) 20-25. cikkét.

<sup>13</sup> További fontos jogszabályok: A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény (Pártfinanszírozási törvény), A Magyarországon élő nemzetiségek jogairól szóló törvény, A médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló törvény, A magyar állampolgárságról szóló törvény, Büntetőtörvénykönyv.

ajánlóíveken szereplő személyes adatokhoz.<sup>14</sup> A Kampányfinanszírozási törvény módosítása következtében változtak a közpénzből finanszírozott kampánytámogatás központi költségvetésbe való visszatérítésének szabályai. Mindkét törvényjavaslatot a Fidesz vagy a KDNP egyéni országgyűlési képviselője nyújtotta be, megkerülve ezzel a nyilvános konzultáció követelményét.<sup>15</sup> Ezen és egyéb változtatások bevezetésekor elmulasztották annak lehetőségét, hogy széles körű konzultációt tartsanak és figyelembe vegyék a korábban megfogalmazott ODIHR ajánlásokat, többek között a választójogra, a kampányolás egyenlő feltételeinek megteremtésére és a sajtószabadságra vonatkozóan.

*Az érdemi nyilvános konzultáció biztosítása érdekében felül kell vizsgálni a jogalkotási szabályokat és eljárásokat, beleértve a választásokkal kapcsolatos törvényeket is. Felül kell vizsgálni továbbá azt a lehetőséget, mely szerint az egyéni képviselők által benyújtott indítványokat nem kell nyilvános konzultációra bocsátani. A törvényi szabályozás választások utáni, célzott felülvizsgálata orvosolhatná a közigazgatási szervek, a civil társadalom és a nemzetközi megfigyelők által azonosított hiányosságokat.*

Az elsődleges joganyagot az NVB további, nem kötelező erejű iránymutatásai egészítik ki.<sup>16</sup> A 2018-as választásokra az NVB négy iránymutatást adott ki, köztük az országos pártlisták nyilvántartásba vételi feltételeinek alkalmazhatóságáról. Ezt az iránymutatást 2018. január 26-án fogadták el, egy olyan átmeneti időszakban, amikor az NVB-nek nem volt politikai párt által delegált tagja.

*A jogszabályi keretekkel kapcsolatos egyetértés biztosítása érdekében az NVB iránymutatásait jóval a választások előtt kell kidolgozni.*

## V. VÁLASZTÁSI RENDSZER

Magyarországon vegyes választási rendszer van érvényben. A parlament 199 tagjából 106-ot egyfordulós, többségi rendszerben, egyéni választókerületekben választanak meg, a fennmaradó 93-at pedig országos arányos választási rendszerben. Az országos listás választási rendszerben a politikai pártoknak öt százalékos küszöböt (kétpárti listánál 10 százalékot, többpárti listánál 15 százalékot) kell elérniük. A küszöböt átlépő pártok által elnyert szavazatok számához hozzáadódik az egyéni választókerületekben leadott töredékszavazatok száma, mielőtt a képviselői helyek arányos szétosztására sor kerülne. Töredékszavazatnak minősülnek az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazatok és a győztes jelöltek mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatainak számán felüli szavazatok.

Mind a 13 elismert nemzeti kisebbségi önkormányzatnak joga van listát állítani az országos arányos választási rendszerben.<sup>17</sup> A nemzetiségi listán szereplő első jelölt megválasztásához a választási kvóta negyedét kell elérni.<sup>18</sup> Ha ezt a kedvezményes kvótát nem sikerül elérni, a nemzeti kisebbségnek joga van egy szavazati joggal nem rendelkező parlamenti szóvivőt delegálni.<sup>19</sup> Azok a személyek, akik

<sup>14</sup> A változtatás elfogadását megelőzően az NVB választott tagjai kaptak fizetést, míg a kinevezett tagok díjazás nélkül dolgoztak. A személyes adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos módosítást a magyar Társaság a szabadságjogokért sikertelenül támadta meg az Alkotmánybíróságon.

<sup>15</sup> A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény előírja, hogy miniszterek által előkészített törvényjavaslatokat véleményezésre a nyilvánosság rendelkezésére kell bocsátani. Ez a szabály nem vonatkozik az egyéni országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra.

<sup>16</sup> Ezek az iránymutatások csak bírósági felülvizsgálatnak vethetők alá, ha már alkalmazásra kerültek, és csak akkor válnak kötelező érvényűvé, ha egy bíróság felülvizsgálta azokat.

<sup>17</sup> A törvényi rendelkezések értelmében nemzetiségi önkormányzatra az szavazhat, aki magát a 13 hivatalosan elismert nemzetiség egyikéhez tartozónak vallja. A legutolsó nemzetiségi önkormányzati választásokra 2014 októberében került sor.

<sup>18</sup> A kvótát úgy határozzák meg, hogy az országos listára leadott szavazatok teljes számát, beleértve az egyéni és nemzetiségi jelöltek töredékszavazatait, elosztják 93-mal.

<sup>19</sup> A parlamenti szóvivőnek nincs szavazati joga, de felszólalhat az Országgyűlésben.



magukat valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják, dönthetnek úgy, hogy kisebbségi választóként szavaznak. Ebben az esetben nem szavazhatnak az országos pártlistákra. A gyakorlatban nagyon valószínűtlen, hogy a nemzeti kisebbségi névjegyzékbe felvételt kérő szavazók képesek legyenek megválasztani egy teljes jogú parlamenti képviselőt. (Lásd a *Választói nyilvántartás és A jelöltek nyilvántartása* című fejezeteket)

Az egyéni választókerületek határait törvény határozza meg, amely 2014 óta nem módosult. Öt választókerület lépi túl a törvény által megengedett 15 százalékos eltérést, további 17 pedig több mint 10 százalékkal tér el az országos átlagtól. Az ilyen eltérések ellentétesek a szavazatok egyenlőségének elvével.<sup>20</sup>

*A választójog egyenlőségének tiszteletben tartása végett, az egyéni választókerületi határokat felül kell vizsgálni, hogy a jelenlegi eltérések összhangba kerüljenek a nemzetközi jó gyakorlatokkal. Fontolóra kell venni, hogy egy független testület rendszeres időközönként, átlátható, pártatlan és inkluzív módon vizsgálja felül a választókerületek határait.*

## VI. VÁLASZTÁSI SZERVEK

A választások lebonyolításáért háromszintű választási apparátus felelt: az NVB, 106 országgyűlési egyéni választókerületi bizottság (OEVB) és 10 285 szavazatszámoló bizottság (SZSZB). Ezzel párhuzamosan a bizottságok számára a titkársági feladatokat választási irodák látták el, a bizottságok fent említett sorrendjében, a Nemzeti Választási Iroda (NVI), 97 egyéni választókerületi iroda (EVI) és 1 280 helyi választási iroda (HVI).

Az NVB állandó, független testület, melynek egy elnöke és hat állandó tagja van, akiket az országgyűlés kilenc évre választ a köztársasági elnök javaslata alapján.<sup>21</sup> Az NVB két tagja nő, beleértve az alelnököt is. A törvény általános kritériumokat határoz meg az NVB tagjainak kiválasztására vonatkozóan.<sup>22</sup> A törvény nem határoz meg eljárást a köztársasági elnök javaslatának kialakításával kapcsolatban, és ezáltal utóbbit jelentős mérlegelési jogkörrel ruházza fel.

Azok a politikai pártok, amelyek az országgyűlésben politikai frakcióval rendelkeznek, jelölhetnek egy-egy további tagot, akiknek mandátuma a következő országgyűlési választások kiírásának napján lejár. Az országos lista nyilvántartásba vételét követően egy teljes szavazati joggal rendelkező bizottsági tag jelölhető az NVB-be, melynek mandátuma az új országgyűlés első ülésének napján lejár.<sup>23</sup> A nemzetiségi listák által jelölt bizottsági tagok csak a nemzetiségeket érintő kérdésekben rendelkeznek szavazati joggal.

Jóllehet az NVB tagjainak jelölési mechanizmusa kellő alapot biztosít ahhoz, hogy a választási szervek függetlenek és pártatlanok legyenek, a parlamenti vita hiánya, valamint az NVB jelöltjeinek

<sup>20</sup> Pest megye 5. sz., Somogy megye 2. sz. és Tolna megye 1., 2., és 3. sz. választókerülete. Ezek közül a három Tolna megyei választókerület nem is tudja teljesíteni ezt a feltételt, mivel a törvény előírja, hogy a választókerületeknek a megye határain belül kell lenniük. A Velencei Bizottság 2002-ben elfogadott [Választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok kódexének I.2.2 bekezdése](#) előírja, hogy „a normától való eltérés nem lehet több mint 10 százalék, és semmiképp nem haladhatja meg a 15 százalékot, kivéve különleges körülmények esetén”. Ezen kívül az [EBESZ 1990-ben elfogadott Koppenhágai Dokumentumának](#) 7.3. cikke felhívja a résztvevő államokat, hogy „biztosítsanak általános és egyenlő választójogot az állampolgáraik számára.”

<sup>21</sup> Az NVB tagjainak megválasztásához a parlament kétharmados többsége szükséges. A jelenlegi NVB-t 2013. szeptember 30-án választották meg, amikor a kormánykoalíciónak szupertöbbsége volt a parlamentben.

<sup>22</sup> Ilyen többek között a választói névjegyzékben való szereplés, a magyarországi lakcím, a választhatósági kritériumoknak való megfelelés, a jogi diploma és a politikai párttagság kizárása.

<sup>23</sup> A 23-ból összesen 15 országos listát, valamint hat nemzetiségi listát állító szervezet jelölt tagot az NVB-be.

személyével kapcsolatos nyilvános konzultáció elmaradása csökkentette a választási szervek munkájába vetett általános bizalmat.

*Az általános bizalom erősítése érdekében a törvényi szabályozás nyilvános egyeztetést írhatna elő az NVB jelöltjeinek személyével kapcsolatban.*

Míg a pártok képviselőinek teljes szavazati joggal való részvétele az NVB-ben inkluzívabbá teszi a választási szerveket, ez a képviselet az új választások bejelentésekor megszűnik, és csak fokozatosan kerül vissza, amikor az országos listák nyilvántartásba vételekor ismét sor kerül a pártképviselek delegálására. Ennek következtében kulcsfontosságú döntések, többek között az országos listák nyilvántartásba vételére és a választókerületi jelöltek regisztrációjával kapcsolatos fellebbezésekről szóló döntésekre akkor kerülhet sor, amikor az NVB-ben nincs többpárti felügyelet.

*Érdemes megfontolni a jogszabályok módosítását abból a célból, hogy lehetővé tegyék a többpárti részvételt az NVB-ben az új választások bejelentése és az országos listát nyilvántartásba vevő pártok delegált képviselőinek NVB-tagokká válása közötti időszakban is.*

Az NVI a választások lebonyolítását felügyelő kormányzati szerv. Elnökét – mely pozíciót jelenleg nő tölti be – a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre a miniszterelnök javaslata alapján. Az NVI elnöke legfeljebb három helyettest nevezhet ki meghatározatlan időre.

Az OEVB-k és SZSZB-k három-három tagból állnak, akiket az EVI-k, illetve a HVI-k elnökének javaslata alapján a helyi önkormányzatok választanak meg. Az EVI-k, illetve a HVI-k vezetését politikai alapon kinevezett települési jegyzők végzik, ami az elfogulatlanságukkal kapcsolatban aggályokat vetett fel az érintettek körében.<sup>24</sup>

*Az alacsonyabb szintű választási szervek elfogulatlanságával kapcsolatos közmegtélés javítása érdekében, tagjaikat nyílt és transzparens módon, egyértelmű kritériumok alapján kell kiválasztani.*

Egy adott választókerület mindegyik választáson induló jelöltje jogosult egy tagot jelölni az indulása szerinti illetékes OEVB-be és két-két tagot minden SZSZB-be.<sup>25</sup> A 75 jelölő szervezet és 43 független jelölt közül 14 jelölt tagot az OEVB-kbe és 18 az SZSZB-kbe.<sup>26</sup>

A választási szervek minden szinten általános bizalmat élveztek az érintettek körében, és munkájukat jellemzően elfogulatlannak ítélték meg. Az NVB és az NVI eleget tett a megbízatásának, minden szinten szakszerűen és átláthatóan, rendszerint az előírt határidőket betartva bonyolította le a választásokat. A választási bizottságok ülései nyitottak voltak a nyilvánosság és a média számára egyaránt. Az NVB négy iránymutatást adott ki, és több mint 957 határozatot fogadott el a szavazás napja előtt, többek között az országos és nemzetiségi listák nyilvántartásba vételéről, a szavazólapok tartalmának jóváhagyásáról, valamint panaszokról és fellebbezésekről egyaránt. A döntések többségét egyhangúlag és – a panaszokkal kapcsolatosaktól eltekintve – kevés vitával fogadták el. Az NVB jegyzőkönyveit és határozatait rendszeresen elérhetővé tették az interneten, az OEVB-k többsége pedig az adott önkormányzat hivatalos honlapján tette közzé határozatait. Az NVI egy informatív, folyamatosan frissített honlapot, továbbá egy központi, illetve mindegyik HVI-ben egy helyi szintű tájékoztató központot működtetett. A fenti intézkedések növelték a választási szervek működésének átláthatóságát és számonkérhetőségét.

<sup>24</sup> Az önkormányzat jegyzője a polgármester és a település képviselőtestülete által kinevezett köztisztviselő.

<sup>25</sup> A Kúria döntése (KvK.III 37.401/2018/3) értelmében a nyilvántartásba vett országos lista bármelyik OEVB-be jelölhet tagot, függetlenül attól, hogy a jelölő szervezetnek van-e jelöltje az adott választókerületben.

<sup>26</sup> Az OEVB-kbe csupán 383 bizottsági tagot delegáltak. A Fidesz-KDNP 95, a Jobbik 88, az MSZP-Párbeszéd 56 és az LMP 57 bizottsági tagot delegált. Az SZSZB-kbe delegált bizottsági tagok száma 32 219 volt. A Fidesz-KDNP 15 396, a Jobbik 7 997, az MSZP-Párbeszéd 5 603, a DK 2 168, míg az LMP 423 képviselőt delegált.

A választási szervek minden szintje gondoskodott az alatta lévő szintek számára tartott felkészítő képzésekről. A képzés kötelező volt az SZSZB-k számára. Azok a felkészítő tanfolyamok, ahol az ODIHR misszió is jelen volt, jól felépítettek és átfogóak voltak. A képzés minden kézikönyvét elérhetővé tették az NVI honlapján is.

Az NVI készített egy szavazási tájékoztató kampányt a választópolgárok számára, melynek keretében többek között egyéni választói értesítőket küldött, plakátokat nyomtatott, valamint televízió- és rádióreklámokat sugárzott.<sup>27</sup> Mindez tartalmazott kimondottan a fogyatékkal élők igényeihez igazodó tájékoztatót is.<sup>28</sup> Nem készült célzott tájékoztató kampány olyan hátrányos helyzetű csoportok számára, akik társadalmi, pénzügyi vagy képzettségi okokból kifolyólag ki vannak téve nyomásgyakorlásnak vagy kényszerítésnek, ami egy kedvezőtlen gyakorlat volt a kampányidőszakban (lásd a *Kampánykörnyezet* című fejezetet).<sup>29</sup> A szavazókat tájékoztató anyagok magyar nyelven voltak elérhetőek. Az NVI szerint azért nem készült hivatalos fordítás a szavazási tájékoztató anyagokról a nemzeti kisebbségek nyelvére, mert mindegyik kisebbség kap állami támogatást, ami megfelelő forrás az adott dokumentumok lefordításához.

*A választási szervek kiegészíthetnék az általános választói tájékoztató kampányukat hátrányos helyzetű, nyomásgyakorlásnak vagy kényszerítésnek kitett csoportokat célzó programokkal is.*

## VII. A VÁLASZTÓK NYILVÁNTARTÁSA

Választójoggal rendelkezik minden nagykorú állampolgár, továbbá minden olyan házaspár állampolgár, aki 16. életévét betöltötte, kivéve azokat, akiket egy őket személyükben érintő bírósági határozat a választójogból kizárt mentális képességük korlátozottsága, vagy büntetőítélet miatt.<sup>30</sup> A szellemi, intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékkal élőkre vonatkozó korlátozások<sup>31</sup> és a választójog családi állapoton alapuló megkülönböztetése ellentétes a nemzetközi kötelezettségekkel.<sup>32</sup>

*A szellemi, intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékkal élőkre vonatkozó korlátozásokat meg kell szüntetni.*

<sup>27</sup> Az NVI naponta átlagosan egy edukációs szpotot vetített a közszolgálati csatorna főműsoridejében, míg az RTL Klub kereskedelmi televíziós csatorna saját kezdeményezésére készített a választópolgárokat szavazásra ösztönző kisfilmeket.

<sup>28</sup> A Társaság a Szabadságjogokért készített az NVI számára egy könnyen érthető nyelvezettel megfogalmazott szavazási tájékoztatót.

<sup>29</sup> A törvényi szabályozás nem biztosít célzott tájékoztató kampányt hátrányos helyzetű, nyomásgyakorlásnak vagy kényszerítésnek kitett csoportok számára. Például az állandó lakcímmel nem rendelkező személyek regisztrálhatnak személyesen, levélben vagy online bármelyik HVI-ben vagy az NVI-ben, de a gyakorlatban további információ hiányában ez nehézkesnek bizonyult. A misszió által megkérdezettek közül többen állították, hogy ezek a személyek nyomásgyakorlásnak vagy manipulációnak vannak kitéve.

<sup>30</sup> Az NVI nyilvántartása szerint választójogból kizárt állampolgárok száma 77 445 volt, ideértve 49 259 szellemi fogyatékos és 28 186 börtönbüntetését töltő állampolgárt. A mentális belátási képességükben korlátozott személyeket érintő általános korlátozás az 2013. évi módosítások nyomán kikerült az Alkotmányból.

<sup>31</sup> A [Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény](#) (CRPD) 12. és 29. cikke. A [Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2011/4. számú közleménye](#) (Magyarország vonatkozásában) megállapította, hogy: „(...) a választójogból való kizárás valamely vélt vagy valós pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékossg miatt, ideértve annak az érintettet személyében érintő véleményen alapuló korlátozását is, fogyatékossg alapján történő megkülönböztetésnek minősül.”

<sup>32</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR) 25. cikkéhez fűzött 25. Általános kommentárjának 3. bekezdésében megállapítja: „a [választójog] választópolgárok általi gyakorlásában nem engedhető meg semmilyen megkülönböztetés faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születési vagy egyéb állapot alapján.”

*Ajánlott minden családi állapoton alapuló választójogi korlátozást megszüntetni, mert diszkriminálja a választópolgárokat.*

A Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárok választási nyilvántartásba vétele passzív. Az NVI a nyilvántartást a népesség-nyilvántartásból vett adatok és más vonatkozó nyilvántartások adatai alapján vezeti. A névjegyzékben 8 312 264 választópolgár szerepelt.<sup>33</sup> A választópolgároknak április 6-ig módjában állt ellenőrizni saját adataikat a névjegyzékekben, és kérhették azok módosítását vagy javítását a HVI-től személyesen, levélben vagy elektronikusan. A jogszabályoknak megfelelően 200 041 személy kérte átvételét a lakóhelyétől eltérő választókörzetbe<sup>34</sup> abból a célból, hogy leadhassák voksukat a lakóhelyük szerinti egyéni választókerületben induló jelöltre.<sup>35</sup> A választópolgárok kérhették, hogy személyes adataikat ne adják ki kampánycélokra politikai pártoknak. A jogszabályok nem teszik lehetővé a lista egészének nyilvános ellenőrzését. Mindazonáltal a megkérdezettek többsége bízott a választópolgárok névjegyzékének és a nyilvántartási rendszer pontosságában és teljességében.

A Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárok a diplomáciai külképviseleteken személyesen megjelenve szavazhattak mind az egyéni választókerületi jelöltre, mind az országos listára. A belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok közül összesen 58 310-en kérték, hogy a szavazatukat a 118 külképviselet egyikén adhassák le. A Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők választási nyilvántartása aktív. Ezek a választópolgárok csak az országos listára szavazhattak levélben, illetve a szavazási levélcsoomag személyes vagy meghatalmazott útján történő leadásával egy diplomáciai külképviseleten vagy egy OEVB-ben.<sup>36</sup> Összesen 378 449 belföldi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárt vettek nyilvántartásba.<sup>37</sup>

A magyarországi lakóhellyel rendelkező, illetve nem rendelkező választópolgárok számára biztosított választási eljárások különbözősége ütközik a választójog egyenlőségének elvével. A misszió által megkérdezettek egy része ezt a választáshoz való jog pártpolitikai preferenciák alapján történő megkülönböztetésére tett kísérletként értékelte.<sup>38</sup> A levélben történő szavazásra vonatkozó biztosítékok többnyire megfelelőek voltak, noha semmilyen jogszabályi rendelkezés nem szabályozta az elhunytak törlését ebből a választói névjegyzékből.

*Szem előtt tartva a választójog egyenlőségére vonatkozó kötelezettséget, a szavazás feltételeinek minden külföldön élő állampolgár számára azonosaknak kell lenniük.*

<sup>33</sup> Az NVI honlapja szerint április 4-én a választásra jogosultak száma 8 255 550 fő volt, míg a végső szám április 7-én 8 312 264 személy volt. Az NVI szerint az április elején közzétett adat technikai hiba eredménye volt.

<sup>34</sup> Az átjelentkezés határidejét egy órával meghosszabbították annak érdekében, hogy fel tudják dolgozni az utolsó pillanatban beérkezett 30 000 kérelmet.

<sup>35</sup> Országosan 3 177 szavazókört jelöltek ki az átszavazóknak, ahol a rendes és az átszavazó választók is leadhatták a voksukat. Összesen 86 756 választó kérte, hogy a 18 budapesti szavazókör egyikében szavazhasson. Ez azt eredményezte, hogy egyes szavazókörökben több mint 10 000 választópolgár szavazott.

<sup>36</sup> Az NVI 166 842 szavazási levélcsoomagot küldött ki postai úton Romániába és 53 920-at Szerbiába. A többi szavazási levélcsoomagot 57 országba küldték ki, míg 1 533 szavazási levélcsoomagot adtak le a kiválasztott OEVB-kben és a kijelölt, határ menti magyarországi településeken, ahol a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők felvehették azokat.

<sup>37</sup> Számuk a 2014-es választásokon 193 793 fő volt. Ezeknek a választópolgároknak tíz évente frissíteniük kell a nyilvántartásban szereplő adataikat, amire március 24-ig volt lehetőségük. A 2010. évi magyar állampolgárságról szóló törvény (2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról) egyszerűsítette a magyar állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályozást, ami a magyar választópolgárok számának jelentős emelkedéséhez vezetett a környező országokban.

<sup>38</sup> Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 7.3. bekezdése arra kötelezi a résztvevő államokat, hogy „a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítsanak.” A 2014-es választások során a Fidesz–KDNP szerezte meg az érvényes levélszavazatok 96,2 százalékát. A Fidesz fenntartotta azt az álláspontját, hogy a külföldön szavazó választópolgárok szabadon lemondhatnak magyarországi lakcímről.

Pozitív lépések történtek a fizikai és érzékszervi fogyatékkal élő választópolgárok szavazásának megkönnyítésére. A választópolgárok kérhették, hogy a választókerületükön belül akadálymentes szavazóköri körben vegyék nyilvántartásba őket, valamint igényelhetek Braille-írással készített tájékoztatót és szavazósablont.<sup>39</sup> Mintegy 78 000 fogyatékkal élő vagy egészségügyi állapota miatt mozgásában gátolt, valamint fogvatartott választópolgár igényelt mozgóurnás szavazást.

Összesen 59 235 nemzetiségi választópolgár kérte ekként történő névjegyzékbe vételét. Ők szavazhattak a saját nemzetiségi listájukra, illetve a választókerületük egyéni jelöltjére. Ezek a számok jóval alacsonyabbak a 2011-es népszámlálási adatoknál.<sup>40</sup> A missziót több olyan esetről is tájékoztatták, amikor nyomást gyakoroltak roma szavazókra, hogy ne nemzetiségi szavazóként regisztráljanak, és így az országos listákra adják le szavazatukat.

## VIII. A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELE

A választáson minden választójoggal rendelkező állampolgár indulhat jelöltként, kivéve azokat, akik börtönbüntetésüket töltik. A nők politikai részvételére vonatkozó törvényi előírások annak ellenére nincsenek, hogy jelentős mértékben alulreprezentáltak a politikában.<sup>41</sup> Kedvező fejlemény volt mindazonáltal, hogy egyes pártok önkéntes erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy növeljék a nők számát az országos listájukon.<sup>42</sup>

Egy inkluzív jelöltállítási folyamatot követően az NVB 23 listát vett nyilvántartásba, melyeken összesen 1 796 jelöltet – köztük 482 nőt – jelöltek az országos listákra, míg az OEVB-k 1 643 egyéni jelöltet – köztük 504 nőt – regisztráltak.<sup>43</sup> A nyilvántartásba vett jelöltekre vonatkozó információkat közzétették az NVI honlapján, ily módon lehetőséget biztosítva a választópolgároknak arra, hogy időben megismerhessék őket.

*A nők politikai részvételének növelése érdekében ajánlott olyan pozitív intézkedéseket hozni, amelyek elősegítik női indulók jelölését.*

A választásokat közvetlenül megelőző időszakban az ellenzéki pártok felvetették jelöltjeik összehangolt visszahívásának lehetőségét bizonyos egyéni választókerületekben, hogy ennek eredményeképpen egységesen tudjanak fellépni a kormányon lévő pártokkal szemben. Összesen 194 egyéni jelölt lépett vissza, egyesek közülük az említett együttműködés jegyében. Mindazonáltal a stratégiai visszaléptetések csupán korlátozottan valósultak meg. A visszalépések hivatalos határideje

<sup>39</sup> A szavazóhelyiségek körülbelül 79 százalékát jelölték meg akadálymentesítettként. A misszió által felkeresett szavazóhelyiségek többségében volt kerekesszékes rámpa.

<sup>40</sup> A német nemzetiségi állampolgárok közül 33 009-en kérték nemzetiségi választópolgárként való regisztrációjukat. Őket követi a roma kisebbség 18 490 nemzetiségi választópolgárral. A [2011-es népszámláláskor](#) több mint 244 000 állampolgár vallotta magát romának, több mint 80 000 németnek és több mint 16 000 szlováknak.

<sup>41</sup> A távozó országgyűlési képviselőknek mindössze 10 százaléka nő, a kilenc főből álló kormányban pedig nem volt női miniszter.

Az [Egyezmény a Nők elleni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról](#) elnevezésű ENSZ dokumentum 7. cikke kimondja, hogy a részes államok „kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni a nőkkel szemben az ország politikai és közéletében alkalmazott megkülönböztetés kiküszöbölésére, és különösen kötelesek – a férfiakéval azonos feltételek mellett – biztosítani a nők számára a jogot arra, hogy szavazzanak (...), részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában (...); és részt vegyenek a (...) nem állami szervezetek és egyesületek munkájában.” Lásd még az EBESZ Miniszteri Tanácsának [2009. évi 7-es számú döntését A nők politikai és közéletben való részvételéről](#) (Athén, 2009. december 2.).

<sup>42</sup> Az LMP például arról döntött, hogy az országos listáján induló jelöltek harmada nő legyen. Öt kisebb és kevésbé ismert pártban a jelöltek több mint fele nő volt. Az MSZP jelöltjeinek 31 százaléka volt nő.

<sup>43</sup> Az egyéni választókerületekben átlagosan 15 jelölt indult, ezek közül két olyan volt, ahol nem volt női jelölt.

április 7-e 11 óra volt.<sup>44</sup> Elküldés előtt az EVI-kben áthúzták a visszalépett jelöltek nevét a szavazólapon, továbbá a választók tájékoztatása céljából egy minta szavazólapot is kipostáztak – rajta a visszalépett jelöltek áthúzott nevével – az összes érintett szavazókörebe.

Az egyéni választókerületekben induló jelölteket egy vagy több politikai párt (a továbbiakban: jelölő szervezet) jelölhette, valamint függetlenül is indulhattak.<sup>45</sup> Egy jelölt csak egy egyéni választókerületben indulhatott, azonban egyidejűleg szerepelhetett az országos listán is. Minden jelöltnek legalább 500 szavazásra jogosult választópolgár támogató aláírását kellett összegyűjtenie előzetesen hitelesített nyomtatványokon, az indulása szerinti választókerületben.<sup>46</sup> Az egyéni körzetek indulóit február 19. és március 5. között lehetett jelölni. A megadott időtartam megfelelő és ésszerű volt. Az ajánlóíveket, beleértve azon jelölőszervezetek íveit is, amelyek nem állítottak jelöltet, március 5-ig kellett visszajuttatni az illetékes OEVB-hez.<sup>47</sup>

A megadott határidő utáni három napon belül ellenőrizték az ajánlóívek hitelességét és döntés született a jelölt nyilvántartásba vételéről. Miután ellenőrizték, hogy a választópolgárokról szóló információ egyezik-e az elektronikus nyilvántartásban szereplő adatokkal, az EVI-k és az OEVB-k jóváhagyták az ajánlóíveket, azonban az aláírások hitelességének tényleges vizsgálata nélkül. Az ajánlóívet kitölthette a jelölőszervezet is, azonban az aláírás csak akkor volt érvényes, ha közvetlenül az adott személytől származott. Az EVI-k és az OEVB-k addig ellenőrizték az ajánlóíveket, amíg a szükséges 500 érvényes aláírás össze nem gyűlt. A választók kérhettek arra vonatkozó információt az illetékes EVI-től, hogy szerepeltek-e az adataik a jelölteket támogató, hitelesített aláírások között. A Nemzeti Adatvédelmi Hatóság hét olyan ügyel foglalkozott, amelyben állítólagosan visszaéltek személyes adatokkal az ajánlóíveken. Az OEVB-k 1 257 jelöltet utasítottak el, az esetek többségében annak alapján, hogy a jelölt nem tudott kellő számú érvényes ajánlást összegyűjteni.

A pártok képviselői több alkalommal jeleztek állítólagos aláírás-hamisítással kapcsolatos eseteket. Az OEVB-k sok esetben nem fordítottak elegendő időt az ajánlóívek megfelelő vizsgálatára.<sup>48</sup> Több esetben jeleztek gyanús aláírásokat választópolgárok is.<sup>49</sup> Az OEVB-k ezeket az ügyeket jelentették a rendőrségnek. Miközben a misszió által megkérdezettek közül többen is kritizálták az OEVB-ket, amiért az aláírásokat következtlenül és elhamarkodottan ellenőrizték, az OEVB-k számos tagja jelezte, hogy se eszközük, se jogi felhatalmazásuk nem volt arra, hogy ellenőrizzék az aláírások

<sup>44</sup> A választási eljárásról szóló törvény a visszalépés határidejének a “szavazás kezdetét” határozza meg. Annak érdekében, hogy a külföldön leadott érvénytelen szavazatok számát csökkentsék (a szavazás néhány országban április 7-én kezdődött meg), az NVI iránymutatása a jelöltek visszalépésének végső határidejét az első szavazókör megnyitásához (Brazília, Sao Paolo) kötötte.

<sup>45</sup> Bármely jelölő szervezet egy vagy több, a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő politikai pártból áll. Ahhoz, hogy egy jelölt vagy lista bejelenthesse indulási szándékát a választásokon, a nemzeti választási bizottságnak nyilvántartásába kell vennie a jelölő szervezetet, és a nyilvántartásba vétel előtt meggyőződnie arról, hogy a jelölő szervezet valóban aktívan működő politikai párt.

<sup>46</sup> Nem engedélyezték támogató aláírások gyűjtését munkahelyeken, kormányzati intézményekben, tömegközlekedési eszközökön, iskolákban, óvodákban, kórházakban, valamint a háziorvosi rendelőkben. A fegyveres erők nem vehettek részt az aláírásgyűjtésben.

<sup>47</sup> Ennek elmulasztása esetén a jelölő szervezetekre minden egyes elveszett ajánlóív után 10 000 forint összegű büntetést szabtak ki. Az NVB helybenhagyta az OEVB-k által kiszabott büntetéseket. Összesen 650 millió forint büntetést szabtak ki 62 politikai pártra. Április 23-ig a büntetések mintegy 2 százalékát fizették ki.

<sup>48</sup> Az ODIHR misszió által megkérdezettek több egyéni választókerületben is állították, hogy elsőként a Fidesz regisztrálta jelöltjét, és csupán két napra volt szüksége a támogató aláírások összegyűjtéséhez. A pártok többségének több idő kellett, ezért képviselőik később csatlakoztak saját OEVB-jükhöz, és nem voltak jelen, amikor a Fidesz ajánlóíveit ellenőrizték.

<sup>49</sup> A missziót arról értesítették, hogy Csongrád 1. és 2. választókerületben 110 választópolgár kérte ki aláírását a különböző pártok által összegyűjtött ajánlóívekről ellenőrzés céljából. Ennek eredményeképpen tíz olyan esetre derült fény, amelyben a választópolgárok aláírását különböző pártok támogatása végett meghamisították. Mintegy száz, Budapest 8. választókerületi választó hasonló kéréssel fordult az illetékes szervhez. Csongrád 3. választókerületében harminc választó ellenőrizte az aláírását, közülük hatan tettek panaszt a rendőrségen hamis aláírások miatt.

hitelességét. Miközben számos, jól kiépített ellenzéki párt jelezte, hogy nehézséget okozott a támogató aláírások összegyűjtése, sok új és ismeretlen pártnak néhány nap alatt sikerült összegyűjtenie a szükséges aláírásokat. Számos, az ODIHR misszió által megkérdezett személy állítása szerint több új, ismeretlen politikai párt család módszereket használt a szükséges számú aláírás összegyűjtésére.

Míg a fenti pártok elburjánzását leggyakrabban a közpénzzel való visszaéléssel indokolták, más magyarázatok szerint alkalmasak voltak a szavazatok megosztására is, különösen azokban a választókerületekben, ahol rendkívül kiélezett volt a küzdelem.<sup>50</sup> Összességében ezek az esetek kedvezőtlenül befolyásolták a politikai pártok és a jelöltállítási folyamat nyilvános megítélését.

Az országos pártlista nyilvántartásba vételéhez a politikai szervezeteknek legalább 27 egyéni választókerületben kellett jelöltet állítaniuk minimum kilenc megyében és Budapesten, és ezt az állapotot a választás napjáig fenn kellett tartaniuk. A kérvényezett 40 országos listából 18 nyilvántartásba vételét utasították el, valamint egyet töröltek a nyilvántartásból, mert nem felelt meg a fenti követelménynek. Két lista nyilvántartásba vételét a Kúriához benyújtott fellebbezésüket követően engedélyezték.<sup>51</sup>

Az országos nemzetiségi önkormányzatok benyújthatták a jelöltjeik listáját, amelyek egy különálló szavazólapon szerepeltek.<sup>52</sup> Az országos nemzetiségi önkormányzatoknak a nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett választópolgárok legalább 1 százalékának ajánlását, de legfeljebb 1 500 ajánlást kellett összegyűjteniük. Az NVB 13 nemzetiségi listát vett nyilvántartásba, amelyeken összesen 89 jelölt, köztük 48 nő szerepelt.

A nemzetiségi listák jelöltjeinek nyilvántartásba vétele nem átlátható módon zajlik, főleg amiatt, mert a jelöltek kiválasztása nem meghatározott, nyilvános eljárás alapján történik. Ezen kívül annak a személynek, aki nemzetiségi választóként kíván szavazni, nincs módja több nemzetiségi jelölt vagy lista között választani. Ezek az intézkedések nem biztosítják a nemzetiségek valódi részvételét a politikai életben, ami ellentétben áll az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosának ajánlásával.<sup>53</sup>

*Érdemes lenne megfontolni azon jogszabályi, illetve gyakorlati intézkedések felülvizsgálatát, amelyek a nemzeti kisebbségek választott politikai testületekben való tényleges részvételének előmozdítását célozzák. A felülvizsgálatnak a civil társadalom és a nemzeti kisebbségek képviselőinek széles körű bevonásával kell megvalósulnia, és figyelembe kell vennie az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosának közelmúltbeli ajánlásait. Külön figyelmet kell fordítani a jelöltek kiválasztási mechanizmusára.*

<sup>50</sup> Az Országos Bírósági Hivatal nyilvántartásában csaknem 250 jogerősen bejegyzett politikai párt szerepel. 2017 októberétől 2018 januárjáig hozzávetőlegesen 80 új pártot jegyeztek be. A bejegyzési eljárások által támasztott követelményeket minimálisak.

<sup>51</sup> Az NVB az Összefogás Párt beadványát azért utasította el, mert az elnöke büntetőeljárás alatt állt, míg a Rend Párt esetében az elutasítás oka az volt, hogy a párt nevét elírták a beadványban.

<sup>52</sup> Az 1993-ban elfogadott nemzeti és kisebbségek jogairól szóló törvény értelmében a nemzetiségi önkormányzatok feladata, hogy országos és regionális szinten védjék a kisebbségek jogait abban az esetben, ha az adott kisebbségnek nincs országos szervezete. Semmilyen más nemzeti kisebbségi szervezet nem állíthatott országos listát a választásokon.

<sup>53</sup> [A nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben című 1999-es Lundi Ajánlások-ban és Értelmező Jegyzék-ben](#) az EBESZ Kisebbségügyi főbiztosa azt ajánlotta, hogy az államok olyan rendszert alakítsanak ki, amely a leginkább képes biztosítani reprezentatív kormányzat létrejöttét (...). Ez kifejezetten fontos a nemzeti kisebbségek esetében, akiknek egyébként nem lenne megfelelő képviselőjük. Lásd továbbá a *Választási rendszer és a Választók nyilvántartásba vétele* című fejezetet.

## IX. KAMPÁNYKÖRNYEZET

A kampányidőszak február 17-én kezdődött, egy időben a jelöltek nyilvántartásba vételének kezdetével. Azonban a jelöltek és a pártok csak nyilvántartásba vételüket követően juthattak hozzá az állami támogatáshoz, ami túlzott előnyhöz juttatta azokat, amelyek elsőként regisztráltak.

*Az egyenlő feltételek megteremtése érdekében a törvényt úgy kell módosítani, hogy a jelöltek nyilvántartásba vétele a kampányidőszak kezdete előtt véget érjen, és a kampány minden induló számára ugyanazon a napon kezdődjön.*

A kampánykörnyezetet kiélezett vetélkedés jellemezte, melyben azonban folyamatosan szűkült a tájékozott politikai vita tere. A kampánygyűlések általában visszafogottan zajlottak.<sup>54</sup> Ehelyett a jelöltek inkább személyesen, kisebb lakossági gyűléseken, illetve telefonon és postán keresték a kapcsolatot a választóikkal, valamint nagy mértékben támaszkodtak az online és a közösségi médiára is.<sup>55</sup> Több párt vezetője elutazott a határon túli területekre, hogy megszólítsa az ott élő magyar közösségeket. A kampány kiemelkedő jellemzője volt a közterületi hirdetések jelenléte. Mindazonáltal az ODIHR misszió által megkérdezettek felhívták a figyelmet a plakátfelületekhez való hozzáférés nehézségeire, melynek hátterében a plakátpiac politikai alapú megosztottsága állt.

A verseny jelentősebb szereplői közé tartozott a kormányzó Fidesz (amely a KDNP-vel alkotott szövetségben indult); illetve az ellenzéki DK, Jobbik, LMP és MSZP (amely a Párbeszéd Magyarországért párttal alkotott szövetségben indult). Érzékelhető kampánytevékenységet folytatott még néhány kisebb párt, például a Momentum és a Kétfarkú Kutya Párt (MKKP). Az országos listát állító 23 párt többsége azonban nem kampányolt, és kampányprogrammal sem rendelkezett.<sup>56</sup>

A kormánykoalíció kampányüzenete szinte kizárólag a bevándorlás kérdése köré összpontosult. A miniszterelnök-jelölt (a hivatalban lévő miniszterelnök) kampánybeszédeiben bevándorlóellenes retorikát alkalmazott, és azt vélelmezte, hogy számos nemzetközi szereplő avatkozik be Magyarország belügyeibe. A Fidesz arra irányuló törekvése, hogy az ellenzékét retorikailag összekapcsolja Soros Györggyel, szembeöltő jellemzője volt a párt kampányának.<sup>57</sup> A jelentősebb pártok – a Fidesztől eltekintve – szakpolitikákon alapuló kampányprogramokat tettek közzé. Az MKKP pusztán a kormány kigúnyolására szorítkozott.

A kampány egésze során mindenütt megfigyelhető átfedés volt a kormánykoalíció és a kormány bevándorlás-, Brüsszel-, ENSZ-, és Soros-ellenes tájékoztató kampányüzenetei között, amely különösen a közterületi és online politikai hirdetések esetében volt nyilvánvaló.<sup>58</sup> A kormány kiterjedt tájékoztató kampánya többnyire megkülönböztethetetlen volt a Fidesz kampánytevékenységétől, ami utóbbinak egyértelmű versenyelőnyt jelentett a többi szereplővel szemben. A kormány és a Fideszt képviselő szereplők közösségi média oldalain gyakran alig volt különbség a hivatalos tájékoztatás és a

<sup>54</sup> A kivételt ez alól a Fidesz-támogatóinak március 15-én, Budapesten tartott széles körű „Békemenete” jelentette. Ugyanezen a napon jelentős ellendemonstrációt is tartottak civil szervezetek és ellenzéki pártok részvételével, amelyet erőteljes rendőri jelenlét kísért. A „Békemenetet” a kormánypárti Civil Összefogás Fórum szervezte, és hivatalos minőségében szólalt fel rajta a Fidesz miniszterelnök-jelöltje is.

<sup>55</sup> Összesen 17 listát állító párt rendelkezett weboldallal, húsznak volt Facebook-oldala (bár tíz esetben csak minimális tartalommal), kilencnek volt Twitter-fiókja és 14-nek YouTube-csatornája.

<sup>56</sup> Az ODIHR misszió megpróbált kapcsolatba lépni a pártok képviselőivel; a kéréseket elutasították.

<sup>57</sup> Egy számos helyen látható óriásplakát Soros Györgyöt és az ellenzéki pártok vezetőit ábrázolta, amint közösen lebontják a határvédelmi kerítést. A kormánykoalíció miniszterelnök-jelöltje több kampánybeszédében és interjújában tett utalást Soros Györgyre, többek között március 15-én, 30-án és április 6-án.

<sup>58</sup> A választások előtt pár nappal a kormány egy újabb nagy óriásplakát-kampányt indított, amelyen állítólagos bevándorlók voltak hosszú sorokban egy nagy stoptáblával együtt. A Fidesz hirdetéseit gyakran helyezték el az ezek közelében található plakáthelyeken.



politikai kampánytevékenység között.<sup>59</sup> A kampányolás egybeesett közpénzekből juttatott támogatások váratlan kiosztásával is. A miniszterelnök március 7-én bejelentette, hogy a kormány minden nyugdíjasnak 10 000 forint értékű utalványt ad, és minden háztartás rezsiköltségét 12 000 forintra csökkenti.<sup>60</sup> A kormány hirdetésekben reklámozta ez utóbbi döntését. Az ilyen és ehhez hasonló esetek aláásták a kampányolás egyenlő feltételeit, és kérdéseket vetettek fel a közigazgatási forrásokkal való visszaélés, valamint a kormányzást és a politikai kampányolást elválasztó határvonal elmosódásával kapcsolatban, amelyek ellentétesek az EBESZ kötelezettségvállalásokkal.<sup>61</sup>

*Az egyenlő esélyek biztosítása végett lépéseket kell tenni a kormányzati szervek és a pártok által folytatott kampánytevékenység szétválasztására, beleértve olyan törvények elfogadását is, amelyek definiálják és egyértelműen tiltják a közigazgatási források kampánycélra történő felhasználását.*

Az ellenséges, megfélemlítő és időnként idegengyűlölő retorika kiemelt szerepet kapott a kampányban.<sup>62</sup> A kormánykoalíció miniszterelnök-jelöltje egy alkalommal arra tett fogadalmat, hogy a választások után „elégítelt” vesz az ellenzéken.<sup>63</sup> Ugyanez a jelölt egy másik beszédében burkoltan megfenyegette a civil szervezeteknek dolgozó több ezer aktivistát, akiket a „zsoldoshadsereg” jelzővel illetett.<sup>64</sup> Ez a retorika, a mindent átható negatív kampánnyal együtt (beleértve kiszivárogtatott hangfelvételeket is), korlátozta az érdemi vita terét és a választópolgárok lehetőségét a tájékozott döntéshozatalra.<sup>65</sup>

Több jelölt is tett pejoratív kijelentéseket a roma kisebbségre.<sup>66</sup> A romákat nagyfokú kiszolgáltatottság jellemzi, sokuk él mélyszegénységben, és a helyi szervek által irányított közmunkaprogramokból tartja fenn magát. Az ODIHR misszió által megkérdezettek több alkalommal is megerősítették, hogy a közmunkaprogramból származó korlátozott jövedelem elvesztésétől való félelem sok romát és más, anyagi szempontból hátrányos helyzetű embert arra kényszerít, hogy a

<sup>59</sup> Egyértelmű átfedés volt látható a miniszterelnök és a Fidesz közösségi média oldalán lévő üzenetek között. A miniszterelnök saját hivatalos Facebook-oldalát is használta, amelyen megjelentek a kampánygyűlései, illetve arra kérte a választópolgárokat, hogy a Fideszre szavazzanak. Egy másik esetben Sopron város hivatalos honlapjának egyik aldomainje egy Fidesz-kampányoldalnak adott helyet.

<sup>60</sup> A kormány ezt a szokatlanul hideg téllal és az ország gazdasági teljesítményének erőteljes növekedésével, valamint a húsvéti ünneppel indokolta.

<sup>61</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.4. bekezdése előírja „az állam és a politikai pártok közötti világos elkülönülés, különösen a politikai pártok és az állam összeolvadásának megelőzése” alapelveit. Lásd még az ODIHR és a Velencei Bizottság által 2016 márciusában elfogadott iránymutatásokat [A közigazgatási forrásokkal való visszaélés megelőzése és kezelése a választási eljárás során](#) kapcsán.

<sup>62</sup> Március 7-én a Miniszterelnökséget vezető miniszter feltöltött az internetre egy videót, amelyben a „fehér keresztények” eltűnését fájalta egy bécsi kerületben. Egy másik videóban Deutsch Tamás európai parlamenti képviselő azt állította, hogy Brüsszelt „elárasztotta” 35 000-40 000 Észak-Afrikából érkezett migráns a „keresztény frankofónok” kárára. A videót a miniszterelnök március 18-án megosztotta a közösségi média oldalán. A választások előtt néhány nappal a kormány által szponzorált online hirdetésnek ugyanez volt az üzenete, továbbá migránsoknak tulajdonított erőszakról szóló képeket mutatott.

<sup>63</sup> A magyar „elégítelt” kifejezést a Miniszterelnökség „amends”, azaz kárpótlás, jóvátétel értelemben fordította le angolra, nem pedig „vengeance”, azaz bosszú értelemben, ez által tompítva a miniszterelnök állítását.

<sup>64</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.7. bekezdése felhívja a részes országokat annak biztosítására, hogy „[a törvények és a politika működése lehetővé tegye – a szerk.] a politikai kampány tisztességes és szabad légkörben történő lebonyolítását, amelynek során sem valamely közigazgatási tevékenység, sem az erőszak, sem a megfélemlítés nem akadályozza meg a pártokat és a jelölteket abban, hogy nézeteiket és képességeiket szabadon bemutassák, s amely során a szavazókat nem akadályozzák meg abban, hogy azokat megismerjék és megvitassák, vagy hogy szavazataikat a megtorlástól való félelemtől mentesen adják le.”

<sup>65</sup> Egy kiszivárogtatott hangfelvétel egy jobbikos polgármestert szexuális zaklatási ügybe kevert, egy másik pedig a Jobbik és az LMP közötti korrupció ügyletekre tett utalást.

<sup>66</sup> Többek között Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszter (március 28.), illetve a miniszterelnök (március 1.). Lásd még az [ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Magyarországról szóló 6. rendszeres jelentését](#), amely aggodalmának adott hangot az ehhez hasonló politikai megnyilatkozások miatt.

Fideszre szavazzon. A misszió megfigyelt egy romáknak szervezett ingyenes ételosztást, amely egy Fidesz-jelölt megbízásából történt. Az esetet roma megkérdőzettek szavazatvásárlásnak tekintették.<sup>67</sup>

Annak ellenére, hogy a jelentősebb pártok némelyike foglalkozott a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos kérdésekkel a programjában, a nők politikában való részvételéről nem volt nyilvános, konkrétan az ügyre irányuló vita, sem a jelöltek kampányában, sem a médiában. A kampánygyűléseken a nők jellemzően alulreprezentáltak voltak mind a felszólalók között, mind a közönség soraiban. A médiában ritkán szerepeltek női jelöltek.<sup>68</sup> Több esetben hangzottak el szexista megjegyzések jelentős politikai szereplők részéről.<sup>69</sup>

## X. KAMPÁNY- ÉS PÁRTFINANSZÍROZÁS

A politikai pártok finanszírozása Magyarországon részben állami forrásból történik.<sup>70</sup> A pártfinanszírozási törvény tiltja a cégektől és külföldi természetes személyektől vagy szervezetektől származó támogatásokat. Az 500 000 forintot meghaladó, egyéni támogatóktól származó támogatásokat a pártoknak fel kell tüntetniük az éves beszámolójukban, amelyet be kell nyújtaniuk az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ). Ezek a beszámolók nem elég részletesek, így nem terjednek ki arra, hogy miként költötték el az állami forrásokat, ami a pártok költségvetésének jelentős hányadát képezi.<sup>71</sup>

A pártok részesülnek állami kampánytámogatásban is, és mindegyik országos listát állító pártot a jelöltek számától függően 150 millió és 600 millió forint közötti összeg illeti meg.<sup>72</sup> Emellett minden egyéni választókerületi jelölt körülbelül 1 millió forint állami támogatásra jogosult.<sup>73</sup>

A kampánykiadások nem haladhatják meg a körülbelül 5 millió forintos plafont jelöltenként – ez vonatkozik az egyéni választókerületi és országos listán induló jelöltekre egyaránt –, ami összesen 995 millió forintot tesz ki azon pártok esetében, amelyek a maximális számú jelöltet állítják. A pártok magánadományokat is kérhetnek, és több párt bankoktól és magánszemélyektől felvett hitelekre támaszkodott.<sup>74</sup> Az egyéni adományozóktól származó hozzájárulások felső határát a törvény nem határozza meg konkrétan, ami potenciálisan hozzájárul ahhoz, hogy a politikai pártok nagy

<sup>67</sup> Egy alsószolcai roma közösség burgonyát, lisztet és olajat kapott ajándékba. Az ételadomány kiosztására szolgáló vödörkőn, amelyeket egy részben uniós forrásokból támogatott civil szervezet, a Nő a Siker Alapítvány biztosított, a helyi fideszes jelölt neve szerepelt.

<sup>68</sup> Nőket a televízióban a jelölteknek fenntartott műsoridő átlagosan 8,3 százalékában, a sajtóban 3 százalékban szerepeltettek, noha a jelöltek 30 százalékát tették ki. Az állami M1 csatorna a jelölteknek szentelt főműsoridő 5 százalékában szerepeltetett nőket.

<sup>69</sup> Többek között a miniszterelnök részéről 2017 októberében és 2018 márciusában.

<sup>70</sup> A pártoknak juttatott állami támogatás 25 százalékát egyenlő arányban, 75 százalékát pedig arányosan osztják fel az Országgyűlésben képviselttel rendelkező pártok között a megszerzett szavazatok arányában. Azok a pártok, amelyek nem tudják megszerezni a listás szavazatok 1 százalékát, nem részesülnek állami támogatásban. Az adott párt és jelölt támogatottságának függvényében az állam pártalapítványokat is részesít állami támogatásban. 2017-ben az állami támogatások legnagyobb hasznélvezője a Fidesz és pártalapítványa volt (876,6 millió, illetve 529,7 millió forint), ezt követte az MSZP és pártalapítványa (427 millió, illetve 234,2 millió forint), majd a Jobbik és pártalapítványa (475,8 millió, illetve 266,2 millió forint). Összességében 2017-ben a pártoknak és pártalapítványoknak juttatott állami támogatások elérték a 3 809 800 000 forintot.

<sup>71</sup> A pártok 2017-es beszámolóit csupán a bevételek és kiadások általános kategóriáit sorolják fel. Az állami források aránya a költségvetéseiken belül - LMP: 83 százalék, Jobbik: 82 százalék, Fidesz: 80 százalék, DK: 67 százalék és MSZP: 26 százalék.

<sup>72</sup> Inflációval korrigált érték. Egy egyéni választókerületi jelölt átlagosan 12 forint támogatást kap választópolgáronként, míg egy maximális számú jelöltet indító párt választópolgáronként körülbelül 75 forint támogatást kap. A nemzeti listák összesen körülbelül 300 millió forint támogatást kapnak.

<sup>73</sup> Az 1 643 nyilvántartásba vett jelölt közül csupán 1 177 jelölt élt a lehetőséggel, hogy igénybe vegye az Magyar Államkincstár által nyújtott támogatást akár közvetlenül, akár pártján keresztül.

<sup>74</sup> A DK például részben a miniszterelnök-jelöltje által nyújtott hitelből finanszírozta magát; az LMP 150 millió forintos banki hitelt vett fel.

adományozók vagyoni támogatásától függenek.<sup>75</sup> Mivel a támogatók teljes listáját nem hozzák nyilvánosságra és nem küldik el illetékes hatóságoknak sem, a kampányfinanszírozás átláthatósága tovább csökken és a pártok nagy adományozótól való potenciális függése még erőteljesebb.

*Annak érdekében, hogy magánszemélyek ne tehessenek szert túlzott befolyásra, ajánlott meghatározni az egyéni adományok összegének felső határát. Az egyéni adományozók listáját az interneten időben és könnyen elérhető módon lehetne nyilvánosságra hozni.*

Azok a jelöltek, akik visszaléptek, vagy nem tudták megszerezni a szavazatok két százalékát, kötelesek visszafizetni az állami támogatást. A kampányfinanszírozási törvény 2017. novemberi módosítása következtében a pártoknak is vissza kell fizetniük a Magyar Államkincstárnak (MÁK) az állami támogatást, ha nem érik el az egy százalékos küszöböt. A küszöbértéket azzal a céllal vezették be, hogy eltántorítsák a pártokat a közpénzekkel való nyereszkesedés céljából történő listaállítástól. A választásokat követően 16 országos listát állító pártnak kellett visszafizetnie az állami támogatást, mert nem érte el az egyszázalékos küszöböt.<sup>76</sup> A visszafizetésre mindazonáltal korlátozottan került sor.<sup>77</sup>

Az ÁSZ és a MÁK felügyeli a párt- és kampányfinanszírozást. A pártokat két évente auditálják, melynek eredményeként a közelmúltban több pártra bírságot szabtak ki, beleértve a Jobbik 663 millió forintos büntetését, amelyet a kiadásokra vonatkozó előírások megsértése miatt kapott.<sup>78</sup> Az ODIHR misszió által megkérdezettek sajnálatukat fejezték ki, amiért kevés lehetőségük volt az ÁSZ megállapításainak időben történő megfellebbezésére.<sup>79</sup>

A kampányra juttatott költségvetési támogatások elköltését illetően az egyéni választókerületi (egymillió forintos) támogatást igénybe vevő jelölteknek és pártoknak a választási eredmény közzétételétől számított 15 napon belül részletes pénzügyi elszámolást kell benyújtaniuk a MÁK-nak. A MÁK elismerte, hogy csupán korlátozott eszközök állnak rendelkezésére, hogy ezen jelentések valóságtartalmát ellenőrizze.<sup>80</sup> Az országos listára vonatkozó támogatásokkal kapcsolatban a pártoknak nincs jelentéstételi kötelezettsége, bár a jelölteknek és pártoknak 60 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk a kampánycélra fordított támogatás összegét, forrását és felhasználásának módját. Mindazonáltal ezek a beszámolók kevés információt tartalmaznak.

Az ÁSZ ezt követően közzéteszi a parlamenti pártok és az országos egyéni választókerületekből mandátumot szerzett jelöltek kampánytámogatással való gazdálkodására vonatkozó ellenőrzéseinek eredményét, ezek azonban nem részletezik kielégítően a pártok és egyéni jelöltek tényleges

<sup>75</sup> Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága „Közös szabályok a korrupció ellen a politikai pártok és a választási kampányfinanszírozásában” [Rec \(2003\)4 sz. ajánlásának](#) 3.b.ii pontja azt javasolja, hogy az államok „fontolják meg a politikai pártoknak juttatható adományok felső határának meghatározását.”

<sup>76</sup> A törvény a pártok vezetőit személyesen teszi felelőssé az állami források visszafizetéséért. A választások után például az Együtt gyűjtést szervezett, hogy a párt vezetősége vissza tudja fizetni a 150 millió forintos állami támogatást.

<sup>77</sup> A 327 millió forintból, amelyet a 2014-es országgyűlési választásokat követően kellett volna visszajuttatni a MÁK-nak, 2018 áprilisáig csupán 42 millió forint visszafizetése teljesült.

<sup>78</sup> Az ÁSZ javaslata tartalmazza többek között a szabálytalanság típusát és a vonatkozó pénzüsszeget. Az ÁSZ ajánlása szerint vagy a MÁK ne fizesse ki a támogatást, vagy az adóhatóság hajtsa be a büntetést.

<sup>79</sup> Politikai párt csak akkor támadhatja meg bíróságon az ÁSZ megállapításait, ha az adóhatóság úgy döntött, hogy beszedi a bírságot. Egy szabályszerű eljárást követően az ilyen típusú döntések megtámadhatók a bíróságon. Az ODIHR és a Velencei Bizottság 2010-ben elfogadott Politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatásának 231. cikke szerint „szükség van jogszabályi rendelkezésekre, amelyek lehetővé teszik, hogy azok a szabályozó szervek által meghozott döntések, amelyek kedvezőtlenül hatnak a politikai pártok egyesülési jogára vagy más, törvény által védett jogokra, megtámadhatók legyenek. [...] Minden pártnak lehetőséget kell adni arra, hogy bírósághoz fordulhasson egy szabályozó szerv által meghozott döntés miatt.”

<sup>80</sup> A MÁK arról tájékoztatta a missziót, hogy a pártoktól és a jelöltektől függ, hogy pontos számlákat nyújtanak-e be, azonban nehéz ezeknek az elszámolásoknak vagy a dokumentumokban megjelölt kampánytevékenységeknek a hitelességét megállapítani.

kiadásait.<sup>81</sup> A kampánykiadások ellenőrzésének korlátozott volta és a kampányban felhasznált források eredetére vonatkozó alapos beszámolási kötelezettség hiánya aláássa a kampányfinanszírozás átláthatóságát és a választópolgárok lehetőségét arra, hogy tájékozott döntést hozzanak, amely ellentétes a nemzetközi kötelezettségekkel és jó gyakorlatokkal.<sup>82</sup>

*A kampányfinanszírozás átláthatóságának előmozdítása, az esetleges csalások elkerülése és az állami finanszírozással való visszaélés megakadályozása érdekében az egyéni, valamint az országos listán szereplő jelöltek bevételeiről és kiadásairól szóló tételes elszámolást az Állami Számvevőszéknek online, kereshető formátumban nyilvánosságra kell hoznia. Az Állami Számvevőszék mérlegelhetné a kampányfinanszírozás előzetes vizsgálatát és eredményeinek a választás napját megelőző közzétételét.*

A kormány tájékoztató kampányai, amelyek közvetlenül megerősítették a kormánykoalíció üzenetét, nem szerepeltek egyetlen kampányfinanszírozásra vonatkozó pénzügyi kimutatásban sem, utat nyitva ezzel a kampányköltségek felső határának megkerülésére. A törvényes határérték még a legnagyobb pártok esetében is eltöri a fenti kiadások becsült összege mellett.<sup>83</sup>

A törvény semmilyen felülvizsgálati lehetőséget nem biztosít harmadik fél általi kampányfinanszírozás esetén. Például a március 15-i nagyszabású „Békemenetre”, amelyet egy civil szervezet szervezett, nem vonatkozott a kampányfinanszírozásra előírt ellenőrzés. Továbbá, a misszió találkozott olyan esetekkel is, amikor pártokhoz köthető civil szervezetek a jelöltek nevében osztogattak termékeket. A harmadik fél kiadásaira vonatkozó felülvizsgálat hiánya aláássa a kampányfinanszírozási rendszer egészének hatékony működését, és akadályozza a politikai szereplőket abban, hogy egyenlő feltételek között versenghessenek.

*Az egyenlő esélyek biztosítása érdekében a vonatkozó törvényi szabályozásnak ki kell terjednie a harmadik fél által történő kampányfinanszírozásra is.*

## XI. MÉDIA

### A. MÉDIAKÖRNYEZET

A politikai törésvonalak mentén megosztott médiakörnyezet nagyszámú orgánumot foglal magában. 2014 óta a legtöbb nemzetközi médiavállalat kivonult a piacról, ami lehetővé tette, hogy a tulajdonviszonyok mind országos, mind megyei szinten fokozatosan pártkötődésű vállalkozók

<sup>81</sup> Például az ÁSZ 2014-es országgyűlési választásokról szóló jelentése mindösszesen három oldalt tartalmazott a Fidesz gazdálkodásának ellenőrzéséről. Az egyes kampányfinanszírozási auditok terjedelme nem haladta meg az egy oldalt, és csak általánosságokra szorítkozott.

<sup>82</sup> Az [Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni egyezménye 7.3. cikke](#) előírja, hogy „a részes államok (...) jogalkotási és közigazgatási intézkedések meghozatalát is mérlegelik, hogy javítsák a választott közhivatalokra pályázó személyek, illetve – ahol indokolt – a politikai pártok finanszírozásának átláthatóságát.” Az ODIHR és a Velencei Bizottság [Politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatásának](#) 194., 200. és 206. bekezdése előírja, hogy „a választópolgároknak hozzáférést kell biztosítani a politikai pártoknak nyújtott pénzügyi támogatásra vonatkozó fontos információkhoz, hogy számon tudják kérni a pártokat. Ez szükségessé teszi a pénzügyi beszámolókat időszerű közzétételét a nyilvánosság számára is közérthető formában.”

<sup>83</sup> Civil szervezetek képviselőinek becslése szerint és a misszió által elemzett dokumentumok alapján a kampány 2017-ben legalább 12 milliárd forintba került. A 2018-as tájékoztató kampány költségeit nem hozták nyilvánosságra a választások előtt.

kezében koncentrálódjanak.<sup>84</sup> Ezen kívül a hirdetési piacot torzítja a kormányzati tájékoztatói kampányok jelentős mértékű beáramlása egy olyan helyzetben, ahol a kereskedelmi hirdetések csak a legritkább esetben tudják fedezni a médiaorgánumok működési költségeit. Ennek következtében a média nagyban függ a tulajdonosok anyagi hozzájárulásától és/vagy a kormányzati hirdetésektől. Utóbbiakat korlátozott közbeszerzéseken keresztül kiválasztott orgánumokhoz irányítják. Ezek az eljárások nem kellően átláthatóak és nincsenek szigorú ellenőrzésnek alávetve.<sup>85</sup> Az ilyen médiakörnyezet korlátozza a kritikai újságírás mozgásterét és a sokszínűséget a választási kampány során is.

*A kormányzati hirdetésekkel kapcsolatos szerződéseket átlátható közbeszerzési eljárást követően, egyértelmű kritériumrendszer alapján kell megkötni, oly módon, hogy ne gátolják a tisztességes versenyt és érvényesüljön egy független szervezet kontrollja. A kormány tájékoztató tevékenységének szigorúan kerülnie kell bármilyen látszatát annak, hogy a választások befolyásolására törekszik.*

A televízió az ország legnépszerűbb médiuma. A piacvezető RTL Klubnak, amely elsősorban szórakoztató műsorokat sugároz, csak korlátozott mértékben vannak hír-, illetve politikai műsorai. A többi piacvezető szerkesztési döntései a kampány során a tulajdonos politikai hovatartozását tükrözték. A megyei lapokat nagyobb példányszámban adják el, mint az országosakat, és jelentős részben ugyancsak kormányközeli szereplők ellenőrzése alatt állnak.<sup>86</sup> 2016-ban a nagy múltú Népszabadság működését felfüggesztették, majd a tulajdonosváltás után nem sokkal megszűnt. Ezt követően, három nappal az országgyűlési választások után bejelentették az ellenzéki Magyar Nemzet és Lánchíd Rádió bezárását. Mindkét esetben gazdasági nehézségeket jelöltek meg a döntés okaként.

2015-ben a közszolgálati televíziót, rádiót és online felületeit, valamint a Magyar Távírat Irodát (MTI) egy egységes struktúrába, a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt-be (Duna) vonták össze.<sup>87</sup> Az MTI híreihez a médiavállalatok ingyen hozzájutnak. A helyi rádiók harmada újraközli az MTI által közölt hírműsorokat, míg gyakran a Duna az egyetlen olyan médiavállalat, amelyet beengednek állami rendezvényekre. A Duna párhuzamos struktúrában működik a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal (MTVA), amely rendelkezik előbbi költségvetésével, szerkesztőségi tartalmait készíti és technikai háttérrel biztosítja. Az MTVA vezetőjét a szektor felügyeleti szerve, a Médiatanács

<sup>84</sup> 2014 óta a nagy külföldi médiavállalatok eladták helyi érdekeltségeiket (a Blikk bulvárújság és az RTL Klub kivételével). 2016-ban Mészáros Lőrinc, a miniszterelnök szülőfalujának polgármestere több cégen keresztül megvásárolta a Mediaworks Hungary Zrt-t, amely 14 helyi megyei újság, a Világgazdaság gazdasági napilap, valamint sportújságok és magazinok kiadója. A Mediaworks Hungary vezérigazgatója 2015-ben megvásárolta a Magyar Idők napilapot, majd 2016-ban elindította a Karc FM rádiót. 2015-ben egy másik cég, amely a miniszterelnök egyik korábbi tanácsadójának tulajdonában van, az ingyenes Lokál napilappal és Lokál Extra hetilappal jelent meg a piacon. 2005 óta a Békemenet egyik szervezője birtokolja a Magyar Hírlap napilapot. A filmipar megújításáért felelős kormánybiztos az a cég, amelynek 2016 óta tulajdonában van a TV2, továbbá 2017-ben megvásárolta a Bors bulvárlapot megjelentető kiadót és két másik megyei lapot. Miután a Médiatanács 2016-ban engedélyezte, hogy a budapesti Rádió 1 30 térségi állomással egy hálózatba szerveződjön, ez a vállalat birtokolja a legnagyobb kereskedelmi rádióállomást is. A Figyelő politikai hetilapot egy kormánybiztos vásárolta meg 2016-ban. Simicska Lajos, akire gyakran a kormány bírálójaként tekintenek, birtokolja a Heti Válasz hetilapot, valamint a Hír TV-t, illetve a nemrégiben megszűnt Magyar Nemzetet és Lánchíd Rádiót is. 2016-ban a Népszavát megvásárolta a korábbi szocialista pénztárnok, Puch László, majd 2017-ben a Vasárnapi Hírek és Szabad Föld hetilapok is a tulajdonába kerültek.

<sup>85</sup> A kampány során az úgynevezett társadalmi célú reklámok a fűtőszámla csökkentéséről és a migrációellenességről szóltak, továbbá általános tájékoztatást nyújtottak a V4-ről. Négy tájékoztató kampány zajlott le. A misszió médiafigyelése kimutatta, hogy főműsoridőben az összes főműsoridőben sugárzott politikai hirdetés 51 százalékával (140 perc) a kormány volt a legnagyobb politikai hirdető. Összehasonlításképpen, nagyjából 40 percet szántak a választópolgárok edukációjára. Társadalmi célú reklámokat az M1 közszolgálati csatornán, a TV2-n és kisebb részben az ATV-n sugároztak.

<sup>86</sup> Április 7-én mindegyik híroldaluk ugyanazt a miniszterelnökkel készült interjút közölte, amelyben a kormány bevándorló- és Soros-ellenes kampányaira hivatkozva arra szólította fel az állampolgárokat, hogy a Fideszre szavazzanak. Az interjúban nem hangzott el kritikus kérdés.

<sup>87</sup> A Duna hét televíziócsatornát, hét rádióállomást, öt online felületet és az állami hírügynökséget, az MTI-t működteti.

elnöke nevezi ki nyílt pályázat nélkül. A Médiatanács elnöke emellett javaslatot tesz a közszolgálati műsorszolgáltató vezetőjére, akinek személyét a Médiatanács jóváhagyását követően a közszolgálati műsorszolgáltató kuratóriuma elé terjesztik megfontolásra.<sup>88</sup>

A közszolgálati műsorszolgáltató fent említett pénzügyi és szervezeti sajátosságai, továbbá a vezetőség kinevezési gyakorlata akadályozza, hogy a Duna pártatlan műsorokat sugározzon, és ellentétes a nemzetközi gyakorlattal.<sup>89</sup> A misszió médiafigyelése egyértelműen kimutatta a politikai elfogultság mintáit a közszolgálati műsorszolgáltatónál.<sup>90</sup>

*A szerkesztési sokszínűség érdekében meg kell fontolni a közszolgálati műsorszolgáltató tényleges függetlenségének biztosítékait, ami magában foglalja a menedzsment nyílt és inkluzív kinevezési gyakorlatát, valamint az átlátható és fenntartható finanszírozási rendszert.*

A kritikai észrevételeket tartalmazó tájékoztatás hiányát a hagyományos médiában részben ellensúlyozták az interneten és a közösségi médiában megjelent tudósítások, amelyek helyet biztosítottak a sokoldalú és problémaközpontú politikai vitáknak.

## B. JOGSZABÁLYI KERETEK

A média jogszabályi kereteit az Alkotmány mellett, ami garantálja a szólásszabadságot, számos törvény együttese alkotja, amelyek lefektetik a szektor működési feltételeit, többek között a sajtószabadságról és a médiaszolgáltatásokról szóló törvények. Ezt a két médiatörvényt, amelyet 2010 óta fogadtak el és az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselőjének értékelése szerint „korlátozzák a médiapluralizmust”, nem módosították jelentősen, és befolyásolták a választásokról szóló tájékoztatást.<sup>91</sup> Az EBESZ médiaszabadságért felelős képviselője különösen aggasztónak találta többek között a szerkesztői szabadság hiányát, a korlátozó tartalmi követelményeket, valamint a politikától független felügyelő szerv hiányát. A tulajdonviszonyok átpolitizáltsága a korlátozó jogszabályi háttérrel és a független felügyelő szerv hiányával társulva dermesztő hatással volt a szerkesztői szabadságra, akadályozva ezzel a választópolgárok sokszínű információhoz való hozzáférését.

A rágalmozás és becsületsértés bűncselekmény, amely három évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható. A szakszerű újságírást esetenként akadályozták a politikai eseményekről szóló tudósításokat

<sup>88</sup> A Médiatanács elnökét és négy tagját a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatásával választják meg kilenc évre. Az összes jelenlegi tagot akkor választották meg, amikor a jelenlegi kormánykoalíciónak szupertöbbsége volt a parlamentben.

<sup>89</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának CCPR-hoz fűzött 34. Általános kommentárjának 16. bekezdése szerint az államnak garantálnia kell a közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét és szerkesztői szabadságát, valamint fenntartható finanszírozást kell biztosítania számára.

<sup>90</sup> A misszió médiafigyelése az ATV-re, Hír TV-re, M1-re, RTL Klubra, TV2-re, valamint a Blikkre, Magyar Időkre, Magyar Nemzetre és a Népszavára terjedt ki. A televíziócsatornákat március 13-tól április 7-ig, 18:00 óra és 00:00 óra között figyelték.

<sup>91</sup> Nemzetközi szervezetek megállapították, hogy a 2010 óta bevezetett médiaszabályozás sérti az [EBESZ médiával kapcsolatos kötelezettségvállalásait és kedvezőtlenül hat](#) a szólásszabadságra, valamint a médiapluralizmusra. 2015-ben a [Velencei Bizottság felhívta a figyelmet](#) a tartalmat érintő korlátozások csökkentésének szükségességére. Az [ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 2018-ban](#) arra a megállapításra jutott, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás nem biztosítja maradéktalanul a média cenzúramentes és akadálytalan működését, a szabályozó szervezet nem kellően független, továbbá túlzottan nagy szabályozó és szankcionáló jogköre van.

érintő korlátozások.<sup>92</sup> Az ilyen típusú korlátozások ütköznek az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.8. bekezdésében foglaltakkal.<sup>93</sup>

*A rágalmazásra és becsületsértésre vonatkozó büntetőjogi előírásokat polgárjogi szankciókkal kell felváltani.*

A Választási eljárásról szóló törvény arra kötelezi a médiát, hogy az országgyűlési választásokon induló valamennyi jelöltnek egyenlő esélyeket biztosítson, de a végrehajtás módját szabályozó rendelkezéseket csak nagy vonalakban határozza meg.<sup>94</sup> A törvény 600 percnyi ingyenes adásidőt ír elő a közszolgálati műsorszolgáltatóknál, és engedélyezi a fizetett politikai hirdetéseket a nyomtatott és online sajtóban. A törvény tiltja a fizetett politikai hirdetéseket a kereskedelmi rádió- és televíziócsatornákon, ám azok dönthetnek úgy, hogy térítésmentesen és egyenlő alapon műsoridőt biztosítsanak.

A Médiahatóság kiterjedt médiafigyelést végzett a kampány ideje alatt, de távol tartotta magát a jogszabályok betartatásától, és azt az NVB-re hagyta.<sup>95</sup> Üdvözlendő, hogy az NVB politikai részrehajlás miatt három műsorszolgáltatót is megbírságolt, köztük a közszolgálati médiát, valamint több regionális médiavállalatot.

*Felül kell vizsgálni a jogszabályi kereteket, valamint a médiavállalatok és az újságírók szabad és professzionális működését akadályozó jelenlegi gyakorlatokat, hogy összhangba kerüljenek az EBESZ felé vállalt és más nemzetközi kötelezettségekkel, többek között a szabályozó szervezetek függetlenségére vonatkozó előírásokkal.*



### C. A MÉDIAFIGYELÉS EREDMÉNYE

A média részletes, de megosztó tájékoztatást nyújtott a kampányról. Az ellenzékkel szimpatizáló, valamint a független médiumok a korrupcióra összpontosítottak, ezzel párhuzamosan a közszolgálati műsorszolgáltató és a kormánnyal szimpatizáló médiumok a bevándorlás ellenes retorikát erősítették fel. Egyetlen televíziós vitára került sor három ellenzéki miniszterelnök-jelölt között, amelyet a legnépszerűbb kereskedelmi televíziócsatorna a saját kezdeményezésére szervezett. A hivatalban lévő miniszterelnök minden vitában való részvételt visszautasított, korlátozva ezzel a választók lehetőségét arra, hogy közvetlenül hasonlítsák össze a legfontosabb jelölteket. A 23-ból csupán hat olyan országos listát állító párt volt, amelyekkel érdemben foglalkoztak a megfigyelt médiumok műsoraiban, és csupán 15 használta a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók által rendelkezésre bocsátott ingyenes adásidőt, erősítve ezzel a misszió által megkérdeszettek benyomását, miszerint az új, ismeretlen pártok kétes szerepet játszottak a választások során.

<sup>92</sup> A missziót tájékoztatták kormányzati eseményekről szóló tudósításokat érintő korlátozásokról, amelyekre csak a kormánnyal szimpatizáló médiumok vagy a közszolgálati tévécsatorna kapott meghívást. A Hír TV panaszt nyújtott be az NVB-hez, mert a stábját eltávolították a Fidesz március 25-én tartott kampányeseményéről. A kifogást formai alapon utasították el. A „Békemenet” alatt a Magyar Nemzet egyik újságíróját biztonsági őrök támadták meg, miután kérdéseket tett fel egy korrupciós ügygel kapcsolatban, a 24.hu és a 444.hu újságíróit a forgalom akadályozása miatt bírságolták meg, miközben egy tüntetésről tudósítottak.

<sup>93</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.8. bekezdése kötelezi a részes országokat annak biztosítására, hogy „semmilyen jogi vagy közigazgatási akadály ne álljon útjában a választási folyamatban részt venni kívánó politikai csoportosulások és egyének számára a médiához való akadálytalan, megkülönböztetésmentes alapon történő hozzáférésnek.”

<sup>94</sup> Ugyanez vonatkozik mindkét médiatörvényben a “kiegyensúlyozott tájékoztatás” követelményére.

<sup>95</sup> Az NVB az M1-re március 16-án, míg a TV2-re március 23-án és április 6-án szabott ki bírságot a műsoraikban tapasztalt politikai elfogultságért, amelyekbe elmulasztottak meghívni ellenzéki jelölteket. A TV2-t április 10-én 3,45 millió forintba büntették a Médiatörvény megsértéséért, mivel a műsorvezetői szerepeltek egy videóban, ahol a választókat arra buzdították, hogy a miniszterelnökre szavazzanak. A Hír TV kapcsán április 3-án megállapították, hogy megsértette a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvét azzal, hogy egy adott egyéni választókerületről szóló műsorában nem mutatták be az MSZP jelöltjét.

A közszolgálati műsorszolgáltató eleget tett azon törvényi kötelezettségének, mely szerint egyenlő arányban elosztva ingyenes műsoridőt kell nyújtania a meghívott jelölteknek, ám nem minden párt élt ezzel a lehetőséggel, és néhányuk arra használta fel a neki nyújtott időtartamot, hogy a műsorszolgáltatót kritizálja, amiért a kampányidőszakon kívül figyelmen kívül hagyta őket.<sup>96</sup> A közszolgálati műsorszolgáltató az M1-en sugárzott tájékoztatásában részrehajlást tanúsított a kormánykoalíció és a kormány iránt, amelyekről a tudósítások a hírműsorok 61 százalékát tették ki. E tudósításoknak 96 százalékban pozitív volt a hangvétele, míg az ellenzékéről szóló tájékoztatásé 82 százalékban negatív. Mindez ellentétes a közszolgálati műsorszolgáltató műsoraihoz való méltányos hozzáférésre vonatkozó EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel és a nemzetközi normákkal, továbbá aláasta a nyilvánosság „jogát a médiához való hozzáféréshez”.<sup>97</sup>

A monitorozott kereskedelmi tévécsatornáknál a kormány-, és az ellenzéki pártok irányába is szerkesztési elfogultság volt tapasztalható. Bár a TV2 több időt szentelt az ellenzéki pártoknak, a hírek 92 százaléka negatív hangvételű volt, míg a kormánykoalícióról és a kormányról szóló hírek 96 százaléka pozitív kontextusban jelent meg. Ezzel ellentétes választási tájékoztatást nyújtott a Hír TV és az ATV, amelyeknek hírműsoraiban a kormányt és a kormánykoalíciót elsődlegesen negatív hangnemben mutatták be, az előbbi 76 százalékban, az utóbbit pedig 64 százalékban. Az RTL Klub műsorai némileg kedvezőbb színben tüntették fel az ellenzékét, mint a kormányt és a kormánykoalíciót.<sup>98</sup>

Az ATV és az RTL Klub, valamint három Class FM rádióállomás döntött úgy, hogy ingyenes hirdetéseket sugároz, arra hivatkozva, hogy a kisebb pártoknak, amelyeknek nincs egyenlő hozzáférése a médiához, szüksége van megjelenési felületre.<sup>99</sup>

A sajtóorgánumban hasonlóan polarizált volt a tájékoztatás. A megfigyelt négy sajtóorgánumból kettő, a Magyar Nemzet és a Népszava, a híreik 63 százalékát szentelte a kormánykoalíciónak, ám a tartalom 80, illetve 85 százaléka kedvezőtlen hangvételű volt. A Magyar Idők kormányral és kormánykoalícióval foglalkozó híreinek 88 százaléka volt kedvező, míg az ellenzéki pártokról szóló tudósítás 72 százaléka volt negatív. A Blikk bulvárújság némileg kedvezőbb színben tüntette fel a kormánykoalíciót, mint az ellenzékét, bár csak korlátozott terjedelemben foglalkozott a témával. Az MSZP volt az egyetlen olyan párt, amely vásárolt hirdetési felületet a megfigyelt újságokban.<sup>100</sup>

## XII. ÁLLAMPOLGÁRI ÉS NEMZETKÖZI MEGFIGYELŐK

Az EBESZ felé vállalt kötelezettségek ellenére a jogszabályok nem teszik lehetővé az állampolgári választási megfigyelést, sem a választás napját megelőzően, sem pedig a választás napján.<sup>101</sup> Az állampolgári ismeretek terjesztésével, választói tudatossággal foglalkozó, valamint szavazási részvételre buzdító civil szervezetek arról számoltak be az ODIHR misszióknak, hogy partnereik

<sup>96</sup> A közszolgálati műsorszolgáltató meghívta az országos listát állító pártok képviselőit, hogy egyenként öt percben mutassák be a programjukat az M1-en, illetve a Duna TV-én és a Kossuth Rádióban hirdetéseket sugárzott.

<sup>97</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának CCPR-hez fűzött 34. Általános kommentárjának 13. cikke szerint. Lásd még ugyanezen kommentár 16. cikkét, amely felszólítja „a részes feleket, hogy biztosítsák a közszolgálati média független működését (...), szavatolják a függetlenségét és szerkesztői szabadságát.” Lásd még az EBESZ Koppenhágai Dokumentumának 7.8 cikkét.

<sup>98</sup> Az ATV a politikai híreinek és véleményműsorainak 40 százalékában foglalkozott a kormányral és a Fidesszel, a Hír TV 57 százalékban, míg az RTL Klub és a TV2 55 százalékban, illetve 41 százalékban.

<sup>99</sup> Az ATV 94 perc, míg az RTL Klub hozzávetőlegesen 120 perc adásidőt biztosított erre a célra a megengedett 300 percből.

<sup>100</sup> A kormány hétszer annyi hirdetést vásárolt a megfigyelt médiumokban, mint az MSZP.

<sup>101</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 8. bekezdése szerint „a megfigyelők – mind a külföldiek, mind a hazaiak – jelenléte erősítheti a választási folyamatot azon államok szempontjából, amelyekben választásokat tartanak.”



vonakodtak részt venni bármilyen politikai jellegűnek minősíthető tevékenységben. A civil szervezetek bizonyos típusaira vonatkozó törvényi korlátozások – kiegészülve a kormányzati tisztviselők civil szervezetek ellen irányuló megfélemlítő retorikájával – alkalmasak lehetnek arra, hogy elnyomják a civil társadalmi kezdeményezéseket, és hozzájáruljanak egy öncenzúrázó légkör kialakulásához. Mindez nem segítette elő a választási folyamat civil társadalom által végzett monitorozását. A korábbi választásokkal ellentétben, a civilszervezetek – részben forráshiány miatt – nem vettek részt a kampányfinanszírozás monitorozásában sem. Ennek következtében a nyilvánosság hozzáférése a választások pártpolitikától független értékeléséhez korlátozott volt.<sup>102</sup>

*A választási eljárásról szóló törvénynek a választási folyamat minden szakaszában lehetővé kell tennie a pártoktól független állampolgári választási megfigyelést, az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel összhangban.*

A jogszabályok lehetővé teszik a teljes választási folyamat nemzetközi megfigyelését. Ami a politikai pártok megfigyelőit illeti, minden országos listát állító és az NVB-be bizottsági tagokat delegálni jogosult szervezet egyenként legfeljebb öt megfigyelőt jelölhetett ki, akiknek jogában állt az NVI mellett dolgozni és ellenőrizni a postai szavazási dokumentumok hitelességét. A független jelöltek és a listát állító politikai pártok a külképviseleti szavazóhelyiségekbe két-két megfigyelőt delegálhattak.<sup>103</sup> A pártok szintén jogosultak voltak két-két teljes jogú képviselőt tagként kinevezni az SZSZB-kbe, de nem jelölhettek megfigyelőket vagy megbízottakat. A sajtó akkreditációval rendelkező képviselői mindenkor jelen lehettek a szavazóhelyiségekben.

### XIII. PANASZOK ÉS FELLEBBEZÉSEK

A jogszabályok hatékony jogorvoslatot biztosítanak arra az esetre, ha sérülne az állampolgárok ügyekben való részvételéhez való joga. Minden állampolgárnak vagy jogi személynek joga van kifogással élni bármely olyan döntéssel, cselekedettel, illetve annak elmaradásával szemben, amely sérti a választásra vonatkozó jogszabályokat. A választási bizottságok első fokon vizsgálják a választással kapcsolatos panaszokat: az illetékes OEVB az egyéni választókerületekkel, illetve a helyi médiával kapcsolatos kérdésekkel, míg az NVB a többi ügygel foglalkozik. Az NVB bármely döntésével szemben a Kúriához lehet fellebbezni bírósági felülvizsgálatért. A Kúria döntéseinek alkotmányosságával kapcsolatban az Alkotmánybíróságnál lehet fellebbezni.

Minden választással kapcsolatos jogvitát gyorsított eljárással kell elbírálni. A kifogást és fellebbezést benyújtóknak a jogszabálysértés elkövetésétől, illetve a döntés meghozatalától számított harmadik napon belül be kell nyújtaniuk a kifogást vagy fellebbezést, míg a bizottságoknak három nap áll a rendelkezésére az ügy elbírálására. Üdvözlendő, hogy minden választással kapcsolatos jogvitát gyorsan és jóval a törvényileg előírt határidőn belül bíráltak el. Az esetek 8 százalékában (42 ügy) az NVB kis mértékben túllépte a három napos határidőt.

A vitarendezési eljárás egyik szintjén sem biztosított a nyilvános meghallgatás. Egyik fél sem kap előzetes értesítést arról, hogy az ügye tárgyalásra kerül, de amennyiben a kifogást tevő fél vagy a kifogással illetett jelen van, kérheti, hogy meghallgassák. A misszió által figyelemmel kísért 451 ügyből ez egy esetben sem fordult elő. A fellebbezők nem kérhetnek nyilvános meghallgatást sem a

<sup>102</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának CCPR-hez fűzött [25. Általános kommentárjának](#) 19. cikke szerint „a választóknak szabadon, (...) kényszerrel, ellenszolgáltatástól vagy manipulatív befolyástól mentesen kell tudniuk véleményét formálni.”

<sup>103</sup> A pártok 90 megfigyelőt akkreditáltak a külképviseleteken történő szavazás megfigyelésére: Jobbik 33; Fidesz–KDNP 31; MSZP–Párbeszéd: 10; Momentum 10; Együtt 6.

Kúrián, sem az Alkotmánybíróságon. Ez ellentétben áll az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel és a nemzetközi jó gyakorlatokkal.<sup>104</sup>

Az NVI döntéstervezetet készít az NVB bizottsági tagjainak számára, akik azt röviddel az ülés előtt kapják kézhez. Csak az elnöknek áll jogában módosítani döntéstervezetet, a bizottsági tagok az ülés alatt tehetnek rövid észrevételt az adott ügyre vonatkozóan.<sup>105</sup> A misszió által megfigyelt üléseken a döntéseket általában *pro forma* vitát követően hozták meg. Csupán a megfigyelt esetek 3 százalékában (16 ügy) eredményezte a vita a döntéstervezet módosítását. A panaszok jogi felülvizsgálatára rendszeresített eljárások nem teszik lehetővé a valódi vitát, és korlátozzák az NVB bizottsági tagjainak vitához történő hozzájárulását, ami ellentétben áll a nemzetközi jó gyakorlatokkal.<sup>106</sup>

*A törvényt úgy kell módosítani, hogy a választási bizottságok és a bíróságok az üléseken vizsgálhassák felül a panaszokat, és a felek meghallgatáshoz való joga is biztosított legyen. Ezen kívül az NVB eljárásainak több lehetőséget kell biztosítaniuk a bizottsági tagoknak, hogy részt vegyenek a döntéstervezet megfogalmazásában. A tervezet megalkotásának – a döntési alternatívák mérlegelése érdekében – inkluzívnak és nyitottnak kell lennie.*

A választások előtt az NVB 505 esetet vizsgált felül, melyek közül 274 a jelöltek nyilvántartásba vételére vonatkozott, beleértve 33, a gyanú szerint meghamisított ajánló aláírásokkal kapcsolatos ügyet. A további panaszok zöme (57) a kampányanyagok tartalmára és elhelyezésére, a jelöltekkel kapcsolatos médiatudósításokra (50) és a jogszerűtlen kampánytevékenységre (26) vonatkozott. A törvény előtti egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettséggel összhangban az NVB következetesen megállapította a jogsértéseket, és bírságot szabott ki a sajtótermékekre és médiaorgánumokra politikai elfogultság, a kormánykoalíció és az ellenzék jelöltjeire iskolák területén folytatott kampánytevékenység, valamint a helyi önkormányzatokra plakátok kihelyezésének korlátozása miatt.<sup>107</sup> Az állam és a pártok közötti átfedést érintő esetekben azonban az NVB a kormánykoalíciónak kedvező döntéseket hozott.

Kilenc esetben a panasztevők kifogásolták a kampányüzenet tartalmát és az állítások valóságtartalmát. A panaszok hat esetben a Fidesz kampányanyagaira, illetve arra vonatkoztak, hogy tartalmuk tényállításnak vagy véleménynyilvánításnak minősül-e. Az NVB és a bíróságok következetesen kimondták, hogy a kampányüzenetek nem tartalmaztak objektív értelemben valótlan állításokat, így azokat védte a szabad véleménynyilvánításhoz való jog.

A kifogások és fellebbezések ötödét (102 eset) utasította el az NVB formai okokra hivatkozva (például a hiányos személyes adatok, személyi szám, a panasztevő személy pontos lakcímének vagy a jelölő szervezet nyilvántartási adatainak hiányossága miatt). Néhány elutasított ügyet jól kiépített pártok nyújtottak be. További 221 panaszt nem megfelelő indoklás, a pontos jogi hivatkozás vagy a specifikusság hiánya miatt utasítottak el.<sup>108</sup> Az alaki követelmények szigorú alkalmazása az EBESZ

<sup>104</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 12. bekezdése értelmében „az eljárás csak a törvényben meghatározott és a nemzetközi jogi kötelezettségeknek és nemzetközi kötelezettségvállalásoknak megfelelő körülmények esetén folytatható zárt ülésen.” Ezen túlmenően lásd a Velencei Bizottság Jó gyakorlatok kódexe II. cikk 3.3 pontját.

<sup>105</sup> Ennek megtételére minden bizottsági tagnak három perc állt rendelkezésére, ennél több időt az elnök saját döntési jogkörében adhat.

<sup>106</sup> A Velencei Bizottság jó gyakorlatok kódexéről szóló [Iránymutatás és magyarázó jelentés](#) 100. cikkének ajánlása szerint „a fellebbezési eljárásnak jogi természetűnek kell lennie, úgy, hogy mindkét félnek joga legyen álláspontja előadására a fellebbezési eljárásban.”

<sup>107</sup> Miután az NVB 350 000 forintra bírságolta a miniszterelnököt, amiért óvodában kampányolt, a miniszterelnök nyilvánosan megróttá az NVB elnökét, aki bocsánatot kért tőle a bírság kiszabása miatt. A jelenetet mutató videó a miniszterelnök hivatalos Facebook-oldalán is közzétették.

<sup>108</sup> Például 99, jelöltek nyilvántartásba vételére vonatkozó fellebbezést azért utasítottak el, mert a fellebbező nem jelölte meg a pontos lapot és az aláíráshoz tartozó sor számát, amelyeket egyébként érvényesnek kellett volna tekinteni.

felé vállalt kötelezettségek és a nemzetközi jó gyakorlatokba ütköző módon, indokolatlanul korlátozta a választási szervek döntéseinek felülvizsgálatát.<sup>109</sup>

*Az eredményes jogorvoslathoz való hozzáférés biztosítása érdekében konkrét lépéseket kell tenni, hogy a választási folyamatban érdekelt felek segítséget kapjanak a panaszok és fellebbezések benyújtásakor. Az NVB-nek nagyobb jogkört kell biztosítani az olyan esetek hivatalból történő elbírálására, amikor a panasztevő valós problémát vet fel, de formai okokra hivatkozva elutasítanak a beadványát.*

A Kúria 116 fellebbezést vizsgált meg, és 14 eset kivételével helybenhagyta a döntéseket. Ezek a bírósági döntések szűkítették az önkormányzatok jogát arra, hogy a kampányanyagok elhelyezését korlátozzák, engedélyezték, hogy a magántulajdonban lévő közterületet kampánycélokra használják, meghatározták a kiegyensúlyozott kampánytudósítás normáit a megyei lapokban, és értelmezték azt a törvényt, amely lehetővé teszi, hogy politikai pártok több tagot is jelöljenek az OEVB-kbe. A Kúria úgy találta, hogy a kormány tájékoztató kampánya – egészen pontosan a potenciális bevándorlók képe fölé helyezett „Stop” feliratú táblát ábrázoló óriásplakátok – nem szolgáltak egyértelműen államérdeket, viszont nagy átfedést mutattak a kormánykoalíció kampányanyagaival. Annak ellenére, hogy a Kúria ítélete azonnal, április 6-tól hatályossá vált, és nem fellebbeztek ellene, a kormány nem tett konkrét lépéseket, hogy végrehajtsa a döntést.<sup>110</sup> További nyolc ügyben nyújtottak be fellebbezést az Alkotmánybírósághoz, amely egy kivételével az összes döntést helybenhagyta. Ez utóbbi a Fidesz miniszterelnököt szerepeltető óriásplakát-kampányával volt kapcsolatos, amely hasonlított a kormány tájékoztató anyagaira.

Azok az esetek, amelyek bűncselekménynek minősülhetnek, a bűnüldözési szervekhez kerülnek, ám a hosszadalmas nyomozások nem teszik lehetővé az időben történő jogorvoslatot: az előző választásokról még mindig vannak lezáratlan ügyek.<sup>111</sup> A rendőrség úgy tájékoztatta a missziót, hogy április 13-tól 384 bejelentést kaptak, amivel kapcsolatban 353 esetben zajlik nyomozás. Az ügyészség szerint szinte az összes, a választások előtt benyújtott panasz az aláírásgyűjtésre vonatkozott. A rendőrség nagyszámú bejelentést kapott megrongált választási plakátokról, de nem indított nyomozást ezekben az ügyekben, mivel a Kúria ítélete szerint a plakátrongálás a szólásszabadság megnyilvánulási formájaként védelmet élvez.

#### **XIV. A VÁLASZTÁSOK NAPJA**

##### **A. A SZAVAZÁS, A SZAVAZATOK SZÁMLÁLÁSA ÉS ÖSSZESÍTÉSE**

Az ODIHR misszió a választások napján zajló eljárások megfigyelését a korlátozott választási megfigyelési missziók bevett gyakorlatával összhangban nem szisztematikus vagy átfogó módon végezte. A választás napján felkeresett korlátozott számú szavazóhelyiségben a választás napi

<sup>109</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.10. bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek hatékony jogorvoslati eszközökkel kell rendelkeznie.” A Velencei Bizottság jó gyakorlatok kódexének 96. cikke szerint „az eljárásnak egyszerűnek kell lennie, a szavazók számára elérhető olyan különleges fellebbezési formákkal, amelyek ezt segítik. Szükség van a formalitások megszüntetésére, kerülve ez által, hogy a beadvány ne legyen befogadható, különösen politikailag érzékeny ügyekben.” A 102. cikk szerint „amennyiben magasabb szintű bizottságok a fellebbviteli szervek, hivatalból képesnek kell lenniük módosítani vagy semmisnek nyilvánítani az alacsonyabb szintű választási bizottságok döntéseit.”

<sup>110</sup> Az NVB nem ismerte el, hogy a Fidesz kampányanyagai túlságosan nagy hasonlóságot mutattak volna a kormány tájékoztató anyagaival, és így azok megtéveszthették a választópolgárokat. Mindazonáltal április 6-án a fellebbezési eljárás keretében a Kúria megváltoztatta az NVB döntését, és utasította a kormányt, hogy orvoslja a jogsértést. Annak ellenére, hogy az érintett óriásplakátokat azonnal el kellett volna távolítani, jóval a választások utánig kint maradtak a közterületeken.

<sup>111</sup> Március 14-én a főügyész bejelentette, hogy vádat emeltek 18 személy ellen, akiket a választás rendje elleni büntett elkövetésével vádolnak, amiért hamis aláírásgyűjtő íveket adtak le a 2014-es választások idején.

eljárások lebonyolítása általában véve szervezeten és jogszerűen történt, a szavazatszámhlálást is ideértve. Az SZSZB tagjai felkészültek voltak, feladataikat átlátható módon végezték. Néhány esetben sérült a szavazás titkosságához fűződő jog, mivel a zsúfolt szavazóhelyiségekben a választók a szavazófülkén kívül töltötték ki a szavazólapjukat.

A megfigyelők tapasztalata szerint hosszú, ám jól szervezett sorok váraoztak több, az átjelentkezők szavazásához biztosított szavazóhelyiség előtt.<sup>112</sup> Annak ellenére, hogy a törvényi előírás szerint a szavazók számának szavazóköronként 600 és 1 200 között kellene lennie, a legtöbb átszavazásra kijelölt szavazóköriben ez a szám átlépte a háromezret, sőt, egyes esetekben a tízezret is. Összhangban a jogszabályokkal, a sor hosszától függetlenül mindenki szavazhatott, aki 19:00 óráig odaért a szavazóhelyiséghez.<sup>113</sup> Bár az átjelentkező választópolgárok figyelmét felhívták arra, hogy a szavazólapot tartalmazó különleges borítékot le kell zárniuk, a nemzetközi megfigyelők számos esetben tapasztalták, hogy a választók elmulasztották ezt megtenni, ami ezáltal érintette szavazatuk érvényességét.

*A hosszadalmas sorban állás és az egyéb késések elkerülése végett az átszavazásra kijelölt szavazókörieknek is be kell tartaniuk a szavazók maximális számára vonatkozó törvényi előírásokat.*

A kormány és a pártok kampánya a közösségi média oldalakon a szavazás napján is folytatódott. A kampányplakátok a szavazóhelyiségek közelében maradtak, és a pártok aktivistái igyekeztek mozgósítani a választópolgárokat.<sup>114</sup> A szavazás napján négy, a választók befolyásolását célzó incidensről értesítették a bünüldözési hatóságokat és kezdtek vizsgálatot.

A szavazás napján a NVI honlapja összeomlott és a tartalék honlappal helyettesítették. A nap folyamán az NVI a honlapon rendszeresen frissített adatokat tett közzé a választási részvételtől egyéni választókerületekre és szavazóhelyiségekre lebontva, és jegyzéket vezetett a választáshoz kapcsolódó eseményekről. Az NVB döntéseiről, valamint az OEVB-k és az EVI-k elérhetőségéről fokozatosan jelentek meg az információk a honlapon. Az NVI szerint nyomozás indult, hogy megállapítsák a probléma okát. Mindazonáltal a misszió által megkérdezettek közül többen azt állították, hogy a választópolgároknak nem volt módja hozzáférni olyan típusú információkhoz, mint például az elektronikus panaszbenyújtás módja, ami korábban elérhető volt a honlapon.

Az NVI a választások éjszakáján kezdte el közzétenni a honlapján szavazóhelyiségekre lebontva az előzetes eredményeket, mellyel növelte az eljárás általános átláthatóságát. A választási folyamatba vetett bizalmat erősítendő, az NVI feltöltötte a szavazóköri eredeti jegyzőkönyveit a honlapjára, hogy össze lehessen vetni őket az elektronikus verzióval. Az NVI jelentése szerint az előzetes részvételi arány 67,08 százalék volt.

Az átszavazók szavazatait, valamint a külföldön leadott szavazócédulákat először központilag, választókerületenként szétválogatták, majd a 106 kijelölt választókerületben, egy-egy szavazóköriben április 14-én számolták össze. A szavazási dokumentumok (a szavazásról szóló nyilatkozat, valamint a külső és belső borítékok érvényessége) ellenőrzése, illetve a levélszavazatok összeszámlálása még napokon keresztül folytatódott az NVI-nél. Az ellenőrzés és szavazatszámhlálás hosszadalmas folyamata jól szervezett volt, melynek során tiszteletben tartották a szavazatok titkosságának és integritásának elvét. A folyamat alkalmanként a pártok és a média megfigyelőinek jelenlétében zajlott.

<sup>112</sup> Az egy szavazóhelyiségre jutó legtöbb átjelentkezéssel szavazó választópolgár Budapest 2. (10 764 választópolgár), 1. (10 285 választópolgár), 8. (8 199 választópolgár), 7. (7 865 választópolgár) és 5. (7 695 választópolgár) egyéni választókerületében volt.

<sup>113</sup> Például Budapest 2. egyéni választókerületének 35. szavazóköriében este 7 órakor hozzávetőlegesen 2 500 választó váraozott, hogy leadhassa szavazatát.

<sup>114</sup> Mivel nincs kampánycsend, a választási eljárási törvény a kampánytevékenységet és tájékoztató anyagokat csupán a szavazóhelyiségektől számított 150 méteres körzetben tiltja.

## B. AZ EREDMÉNYEK BEJELENTÉSE

A törvényi előírásokkal összhangban, az egyéni választókerületi eredményeket április 14-én, míg az országos listás szavazás végeredményét április 27-én jelentették be. Az összes eredményt feltöltötték az NVI honlapjára. A végleges részvételi arány 69,73 százalék volt.

A 23 országos listát állító pártból öt szerzett országgyűlési mandátumot. A Fidesz–KDNP 133 képviselői helyet szerzett, ami kétharmados többséget eredményezett. A Jobbik lett a második legnagyobb párt 25 mandátummal. Az MSZP–Párbeszéd húsz, a DK kilenc, az LMP nyolc, míg az Együtt egy mandátumot szerzett. Egy független jelöltet választottak meg képviselőnek. Először fordult elő, hogy egy nemzetiségi lista (német) jelöltje képviselői mandátumhoz jutott. Az új Országgyűlésben a nők aránya 11,5 százalék, ami valamelyest magasabb, mint az előző ciklusban.<sup>115</sup>

Az előzetes eredmények bejelentését követően, a misszió által megkérdezettek közül néhányan a választások százalékos eredménye és a parlamenti mandátumok aránya közötti különbségre hívták fel a figyelmet. Míg a Fidesz–KDNP az országos listán a szavazatok 49 százalékát szerezte meg, a pártszövetség a képviselői helyek 67 százalékát kapta. Ezzel szemben az ellenzéké lett a szavazatok összesen mintegy 44 százaléka, ám csupán a mandátumok 32 százalékát kapta. Ez a különbség abból adódik, hogy a Fidesz–KDNP-nek a 106 egyéni választókerületből 91-ben sikerült nyernie, sok esetben szűk többséggel. Öt esetben a nyertes jelölt és a második helyezett közötti különbség kevesebb mint ezer szavazat volt.<sup>116</sup> Az eredmények egyúttal jól mutatják a fővárosi és a vidéki szavazókerületek preferenciái közötti különbséget.<sup>117</sup>

## XV. A VÁLASZTÁSOK NAPJA UTÁNI ESEMÉNYEK

### A. POLITIKAI FEJLEMÉNYEK

A választások utáni környezet nyugodt volt, ám a fejlemények a kormánykoalíció és az ellenzék közötti mély politikai megosztottságról és bizalmatlanságról tanúskodtak, mely már a kampány során is érzékelhető volt.

A választások éjszakáján a TV2 támadást intézett számos civil aktivista ellen, akiket nyilvánosan, név szerint azonosítottak és Soros Györgyhez kapcsoltak. Az urnazárást követően a kormány szóvivője azzal fenyegette a civil szervezeteket, hogy „bezárják” azokat a jogi kiskapukat, amelyek lehetővé teszik „a politikába való beleszólást”. A választásokat követő hét folyamán a Figyelő mintegy 150 olyan civil aktivista nevét közölte, akik állítólagosan kapcsolatban állnak Soros Györggyel, míg a miniszterelnök bejelentette, hogy a választások megadták a felhatalmazást a kormánynak, hogy

<sup>115</sup> Az új Országgyűlésben 23 nő van, szemben a 2014-ben megválasztott hússzal.

<sup>116</sup> A legszorosabb verseny Miskolc 1-es számú választókerületében volt, ahol a Fidesz–KDNP jelöltje 127 szavazattal nyert. Ez volt az a választókerület, ahol a misszió a nyertes jelölt szavazatvásárlásával kapcsolatos (ételosztás) esetet látott egy főként romák lakta faluban, és arról is tájékoztatták, hogy roma szavazókra nyomást gyakoroltak. Az itteni szavazókörben a Fidesz–KDNP magasabb eredményt ért el, mint a választókerület többi részén (75, illetve 72 százalék Alsózsoltán, összevetve a 38 százalékos választókerületi eredménnyel). A Jobbik megfellebbezte a választókerület eredményét, azonban az OEVB és az NVB elutasította a beadványt. A bírósági eljárás folyamatban van.

<sup>117</sup> A Fidesz–KDNP Budapesten kívül földcsuszamlásszerű győzelmet aratott, és három kivételével mind a 88 egyéni választókerületben győzedelmeskedni tudott. (Ez a három választókerület Szeged, Dunaújváros és Pécs, ahol az MSZP–Párbeszéd, a Jobbik és egy független jelölt nyert.) A fővárosban a Fidesz–KDNP hat egyéni választókerületben tudott nyerni, szemben az MSZP–Párbeszéd hét, a DK három, az LMP egy és az Együtt egy választókerületi győzelmével. A levélzavazatok 96,24 százalékát a Fidesz–KDNP-re adták le, ami 1,91 százalékkal járult hozzá a kormánykoalíció országos listás eredményéhez.

elfogadja a „Stop Soros törvénycsomagot”.<sup>118</sup> A Soros György által finanszírozott Nyílt Társadalom Alapítvány (OSF) bejelentette, hogy fontolgatja budapesti irodájának bezárását a kormány civiltársadalmat „fojtogató” intézkedései miatt.<sup>119</sup> A misszió által megkérdezettek közül többen ismét kifejezték aggodalmukat, hogy a kormány ellenségessége tovább fog növekedni a civil szervezetek irányába és a polgári részvétel tere zsugorodni fog.

Április 14-én és 21-én nagy tüntetések voltak Budapesten.<sup>120</sup> Több tízezer, különböző politikai oldalhoz tartozó polgár adott hangot a választási eredménnyel és az aktuális politikai környezettel kapcsolatos elégedetlenségének. A szervezők a közösségi médián keresztül követelték a média nagyobb szabadságát, a választási rendszer felülvizsgálatát és a konstruktív dialógust az ellenzéki pártok között. A miniszterelnöki kabinet vezetője közölte, hogy a tiltakozásokat Soros György szervezte, aki ily módon kívánta kifejezésre juttatni egyet nem értését a választási eredményekkel.<sup>121</sup> Eközben a politikai pártok aggodalmuknak adtak hangot a választás napján történt szabálytalanságokkal kapcsolatban, és az egyes választókeretekben követelt újraszámolást nagy médiaérdekklődés követte.<sup>122</sup> Mindazonáltal a pártok összességében elfogadták az választási eredményeket.

## B. PANASZOK ÉS FELLEBBEZÉSEK

Az NVB-hez összesen 210 fellebbezés és panasz érkezett az egyéni választókerületi eredményekkel, illetve a választások napján tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatban. Ezeknek legalább a harmadát magánszemélyek nyújtották be, majd a beadványok számát tekintve sorrendben az MSZP–Párbeszéd, a DK, az Együtt és a Momentum következett. Többek között az MSZP–Párbeszéd kérvényezte a választások megismétlését 46 egyéni választókerületben, a DK 40 egyéni választókerület eredményét kérdőjelezte meg, míg a Jobbik és az LMP néhány olyan egyéni választókerületi eredmény felülvizsgálatát kérte, ahol szoros volt a végeredmény. Az MKKP 11 panasa a választások napján tapasztalt szabálytalanságokkal volt kapcsolatos, és többek között a szavazóknak osztogatott országos listás és nemzetiségi szavazólapokra vonatkozott, ami törvénybe ütközik. A Momentum négy beadványában a választási rendszer igazságosságát vonta kétségbe, míg az Együtt az NVI honlapjának leállása miatt nyújtott be panaszt.

Az NVB 12 beadvány kivételével az összeset elutasította, illetve további hat esetben részben elismerte a panasz jogos voltát, és megállapított bizonyos jogsértést.<sup>123</sup> Mindazonáltal az NVB egy esetben sem rendelte el a szavazatok újraszámolását és helyben hagyta az OEVB-k által megállapított eredményeket. A fellebbezéseket, 11 kivétellel, a törvény által előírt határidőn belül bírálták el, aminek köszönhetően a panasztevők időben jutottak jogorvoslatához.

<sup>118</sup> Egy április 20-i interjúban a miniszterelnök támogatta, hogy az „átláthatóság” érdekében hozzák nyilvánosságra az állítólagosan Soros Györgyhez köthető személyek nevét.

<sup>119</sup> A miniszterelnök egy április 20-i interjúban arról beszélt, hogy „nem hullajtana krokodilkönnyeket”, ha az alapítvány távozna az országból.

<sup>120</sup> Hasonló tüntetésekre került sor Debrecenben, Győrben, Pécsen és Szegeden.

<sup>121</sup> A miniszterelnöki kabinetvezetője ezekről a feltevésekről április 15-én beszélt a Kossuth Rádióban.

<sup>122</sup> A leggyakrabban említett aggályok a következők: kettős állampolgárok szállítása az ukrán határhoz közeli választókerületekbe; szavazatvásárlás (termékek kiosztása) a választás napján néhány olyan választókerületben, ahol szoros volt az eredmény; a szavazatszámolás előforduló szabálytalanságok. A DK, a Jobbik és az LMP bizonyultak a legkritikusabbnak a választási eredmények kapcsán.

<sup>123</sup> Például az NVB megállapította, hogy az OEVB-k elmulasztották az eredményekről hivatalos határozatot hozni a kijelölt határidőre; nem frissítették a honlapjukon a tagjaikat felsoroló listákat; néhány esetben az NVB megállapította, hogy a szavazók rossz szavazólapot kaptak (nemzetiségi listás és országos pártlistás vagy két egyéni választókerületi szavazólapot); további szabálytalanság volt, hogy egy SZSZB megtagadta az Együtt egyik delegált tagjától, hogy elkísérje őket, amikor a jegyzőkönyvet a HVI-be szállították, egy másik SZSZB pedig nem javította ki a jegyzőkönyvet, amikor a leadott szavazatok száma nem egyezett a megjelent választók számával. Az NVB több, az NVI honlapjának meghibásodására is vonatkozó panasz esetében elismerte a részleges jogsértést. Összesen 41 fellebbezést utasítottak el formai okokra hivatkozva.

Összesen 63 ügy került a Kúria elé. Öt kivételével mindegyiket érdemi megfontolás nélkül hagyták helyben vagy utasították el. Az MSZP indítványa kapcsán a Kúria kimondta, hogy „a kettős állampolgárok szavazásra történt szállítása (...) törvénysértő volt”, ám az MSZP kérése ellenére nem semmisítette meg az eredményt a hét érintett városban.<sup>124</sup> További két ügyben történt fellebbezés az Alkotmánybírósághoz,<sup>125</sup> további öt fellebbezést pedig az országos listás szavazás eredménye miatt nyújtottak be. Az eredményt minden esetben jóváhagyták. Az eredmények április 27-én váltak véglegessé, és az új Országgyűlés május 8-án alakult meg.

## XVI. AJÁNLÁSOK

A szövegben szereplő ajánlások célja, hogy tovább javítsák a választások lebonyolítását Magyarországon, és támogassák azokat az erőfeszítéseket, amelyek a választások és az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségei, valamint a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségek és normák teljes összehangolását célozzák.<sup>126</sup> Ezen ajánlásokat az ODIHR korábban kiadott, még megvalósításra váró ajánlásaival együttesen kell értelmezni. A jogszabályi változtatásokat jóval a választások előtt, széles körű, a civil társadalommal is folytatott konzultációt követően kell megtenni. Az ODIHR készen áll támogatást nyújtani a magyarországi hatóságoknak a választási folyamat további fejlesztéséhez, valamint a jelen és korábbi jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósításához.

### A. KIEMELT AJÁNLÁSOK

1. Minden szavazó és a választásokon induló jelölt számára biztosítani kell, hogy szabadon részt vehessen a közéletben. Annak érdekében, hogy a választásokat teljesen demokratikus alapokon bonyolítsák le, beleértve a felesleges, civil társadalmat sújtó korlátozások megszüntetését, a kormánynak felül kell vizsgálnia a jogszabályi kereteket, hogy összhangba kerüljenek a szólás és egyesülés szabadságára, valamint az információhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzetközi kötelezettségekkel és normákkal.
2. Az általános bizalom erősítése érdekében a törvényi szabályozás nyilvános egyeztetést írhatna elő az NVB jelöltjeinek személyével kapcsolatban.
3. Szem előtt tartva a választójog egyenlőségére vonatkozó kötelezettséget, a szavazás feltételeinek minden külföldön élő állampolgár számára azonosaknak kell lenniük.
4. Az egyenlő esélyek biztosítása végett lépéseket kell tenni a kormányzati szervek és a pártok által folytatott kampánytevékenység szétválasztására, beleértve olyan törvények elfogadását is,

<sup>124</sup> A további olyan ügyek, amelyekben a bíróság megváltoztatta az NVB döntését, a következők: Az MSZP–Párbeszéd által benyújtott informatikai rendszerrel kapcsolatos fellebbezés. A bíróság kötelezte az NVI-t, hogy bocsásson a fellebbezők rendelkezésére az informatikai rendszerrel kapcsolatos adatokat. Az MKKP által benyújtott fellebbezés, amiért nemzetiségi szavazóknak két országos listás szavazólapot adtak. A bíróság elismerte a jogsértést, ennek ellenére nem rendelkezett további lépésekről. Egy pécsi SZSZB-tag által benyújtott panasz, amiért az SZSZB tagjai utasításokat adtak a szavazóknak és az egyik választó kétszer szavazott. A Kúria elismerte ezeket a jogsértéseket, de mégsem nyilvánította semmisnek az eredményt.

<sup>125</sup> Az első ügy egy, a Fidesz által a levélszavazatok eredménye kapcsán benyújtott fellebbezés volt, amelyben kétségbe vonták az érvénytelen szavazatok megállapítását. Mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság elutasította a beadványt. A második fellebbezést egy jelölt nyújtotta be, aki előzetes őrizetbe vétel közben kampányolt. A jelölt fellebbezett a fegyelmi eljárás miatt, amit azért kezdeményeztek vele szemben, mert a büntetés-végrehajtási intézet engedélye nélkül adott ki közleményt. Az NVB azért utasította el a panaszt, mert a választási törvények alapján nem volt döntési jogköre. A fellebbezést mindkét bíróság elutasította.

<sup>126</sup> Az EBESZ 1999. évi Isztambuli Dokumentumának 26. bekezdése értelmében az EBESZ részes államai kötelezik magukat az ODIHR választási elemzéseinek és ajánlásainak figyelembevételére.

amelyek definiálják és egyértelműen tiltják a közigazgatási források kampánycélra történő felhasználását.

5. A kampányfinanszírozás átláthatóságának előmozdítása, az esetleges csalások elkerülése és az állami finanszírozással való visszaélés megakadályozása érdekében az egyéni, valamint az országos listán szereplő jelöltek bevételeiről és kiadásairól szóló tételes elszámolást az Állami Számvevőszéknek online, kereshető formátumban nyilvánosságra kell hoznia. Az Állami Számvevőszék mérlegelhetné a kampányfinanszírozás előzetes vizsgálatát és eredményeinek a választás napját megelőző közzétételét.
6. A szerkesztési sokszínűség érdekében meg kell fontolni a közszolgálati műsorszolgáltató tényleges függetlenségének biztosítékait, ami magában foglalja a menedzsment nyílt és inkluzív kinevezési gyakorlatát, valamint az átlátható és fenntartható finanszírozási rendszert.
7. A választási eljárásról szóló törvénynek a választási folyamat minden szakaszában lehetővé kell tennie a pártoktól független állampolgári választási megfigyelést, az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel összhangban.
8. Az érdemi nyilvános konzultáció biztosítása érdekében felül kell vizsgálni a jogalkotási szabályokat és eljárásokat, beleértve a választásokkal kapcsolatos törvényeket is. Felül kell vizsgálni továbbá azt a lehetőséget, mely szerint az egyéni képviselők által benyújtott indítványokat nem kell nyilvános konzultációra bocsátani. A törvényi szabályozás választások utáni, célzott felülvizsgálata orvosolhatná a közigazgatási szervek, a civil társadalom és a nemzetközi megfigyelők által azonosított hiányosságokat.

## **B. TOVÁBBI AJÁNLÁSOK**

### **Közjogi keretek és választási rendszer**

9. A jogszabályi keretekkel kapcsolatos egyetértés biztosítása érdekében az NVB iránymutatásait jóval a választások előtt kell kidolgozni.
10. A választójog egyenlőségének tiszteletben tartása végett, az egyéni választókerületi határokat felül kell vizsgálni, hogy a jelenlegi eltérések összhangba kerüljenek a nemzetközi jó gyakorlatokkal. Fontolóra kell venni, hogy egy független testület rendszeres időközönként, átlátható, pártatlan és inkluzív módon vizsgálja felül a választókerületek határait.

### **Választási szervek**

11. Érdemes megfontolni a jogszabályok módosítását abból a célból, hogy lehetővé tegyék a többpárti részvételt az NVB-ben az új választások bejelentése és az országos listát nyilvántartásba vevő pártok delegált képviselőinek NVB-tagokká válása közötti időszakban is.
12. Az alacsonyabb szintű választási szervek elfogulatlanságával kapcsolatos közmegítélés javítása érdekében, tagjaikat nyílt és transzparens módon, egyértelmű kritériumok alapján kell kiválasztani.
13. A választási szervek kiegészíthetnék az általános választói tájékoztató kampányukat hátrányos helyzetű, nyomásgyakorlásnak vagy kényszerítésnek kitett csoportokat célzó programokkal is.



## Választói nyilvántartás

14. A szellemi, intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékkal élőkre vonatkozó korlátozásokat meg kell szüntetni.
15. Ajánlott minden családi állapoton alapuló választójogi korlátozást megszüntetni, mert diszkriminálja a választópolgárokat.

## A jelöltek nyilvántartásba vétele

16. A nők politikai részvételének növelése érdekében ajánlott olyan pozitív intézkedéseket hozni, amelyek elősegítik női indulók jelölését.
17. Érdemes lenne megfontolni azon jogszabályi, illetve gyakorlati intézkedések felülvizsgálatát, amelyek a nemzeti kisebbségek választott politikai testületekben való tényleges részvételének előmozdítását célozzák. A felülvizsgálatnak a civil társadalom és a nemzeti kisebbségek képviselőinek széles körű bevonásával kell megvalósulnia, és figyelembe kell vennie az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosának közelmúltbeli ajánlásait. Külön figyelmet kell fordítani a jelöltek kiválasztási mechanizmusára.

## Választási kampány

18. Az egyenlő feltételek megteremtése érdekében a törvényt úgy kell módosítani, hogy a jelöltek nyilvántartásba vétele a kampányidőszak kezdete előtt véget érjen, és a kampány minden induló számára ugyanazon a napon kezdődjön.

## Kampányfinanszírozás

19. Annak érdekében, hogy magánszemélyek ne telessenek szert túlzott befolyásra, ajánlott meg határozni az egyéni adományok összegének felső határát. Az egyéni adományozók listáját az interneten, időben és könnyen elérhető módon lehetne nyilvánosságra hozni.
20. Az egyenlő esélyek biztosítása érdekében a vonatkozó törvényi szabályozásnak ki kell terjednie a harmadik fél által történő kampányfinanszírozásra is.

## Média

21. A kormányzati hirdetésekkel kapcsolatos szerződéseket átlátható közbeszerzési eljárást követően, egyértelmű kritériumrendszer alapján kell megkötni, oly módon, hogy ne gátolják a tisztességes versenyt és érvényesüljön egy független szervezet kontrollja. A kormány tájékoztató tevékenységének szigorúan kerülnie kell bármilyen látszatát annak, hogy a választások befolyásolására törekszik.
22. Felül kell vizsgálni a jogszabályi kereteket, valamint a médiavállalatok és az újságírók szabad és professzionális működését akadályozó jelenlegi gyakorlatokat, hogy összhangba kerüljenek az EBESZ felé vállalt és más nemzetközi kötelezettségekkel, többek között a szabályozó szervezetek függetlenségére vonatkozó előírásokkal.
23. A rágalmazásra és becsületsértésre vonatkozó büntetőjogi előírásokat polgárjogi szankciókkal kell felváltani.

## **Panaszok és fellebbezések**

24. A törvényt úgy kell módosítani, hogy a választási bizottságok és a bíróságok az üléseken vizsgálhassák felül a panaszokat, és a felek meghallgatáshoz való joga is biztosított legyen. Ezen kívül az NVB eljárásainak több lehetőséget kell biztosítani a bizottsági tagoknak, hogy részt vegyenek a döntéstervezet megfogalmazásában. A tervezet megalkotásának – a döntési alternatívák mérlegelése érdekében – inkluzívnak és nyitottnak kell lennie.
25. Az eredményes jogorvoslathoz való hozzáférés biztosítása érdekében konkrét lépéseket kell tenni, hogy a választási folyamatban érdekelt felek segítséget kapjanak a panaszok és fellebbezések benyújtásakor. Az NVB-nek nagyobb jogkört kell biztosítani az olyan esetek hivatalból történő elbírálására, amikor a panasztevő valós problémát vet fel, de formai okokra hivatkozva elutasítanak a beadványát.

## **Szavazás, a szavazatok számlálása és összesítése**

26. A hosszadalmas sorban állás és az egyéb késések elkerülése végett az átszavazásra kijelölt szavazóköröknek is be kell tartaniuk a szavazók maximális számára vonatkozó törvényi előírásokat.

## I. FÜGGELÉK – VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK

	Országos listás választások eredménye			Egyéni választókerületi eredmények	Összesen		Nemzetiségi listás választás eredménye*			
	Szavazatok száma	Szavazatok aránya (%)	Elnyert képviselői mandátumok száma		Elnyert egyéni képviselői mandátumok száma	Képviselői mandátumok száma	Képviselői mandátumok aránya (%)	Kisebbség	Regisztrált szavazók száma	Szavazatok száma
FIDESZ–KDNP	2 824 647	49,28	42	91	133	66,83	Német	33 009	26 477	0,46
JOBBIK	1 092 671	19,06	25	1	26	13,07	Roma	18 490	5 703	0,10
MSZP–Párbeszéd	682 605	11,91	12	8	20	10,05	Horvát	2 269	1 743	0,03
Demokratikus Koalíció	308 070	5,37	6	3	9	4,52	Szlovák	1 641	1 245	0,02
LMP	404 428	7,06	7	1	8	4,02	Ruszin	893	539	0,01
Együtt	37 562	0,66	-	1	1	0,50	Román	794	428	0,01
Függetlenek			-	1	1	0,50	Szerb	424	296	0,01
Német kisebbség	-	-	1	-	1	0,50	Ukrán	549	270	0,0
Momentum	175 229	3,06			199	100,00	Lengyel	259	210	0,0
Kétfarkú Kutypárt	99 413	1,73					Szlovén	252	199	0,0
Munkáspárt	15 640	0,27					Örmény	264	159	0,0
						<b>8 312 173</b>				
										<b>A választásra jogosultak száma</b>

CSP	10 641	0,19		Szavazókerületekben leadott szavazatok száma	5 335 736	Görög	235	159	0,0
MIÉP	8 712	0,15		Átjelentkező szavazók és nagykövetségen leadott szavazatok száma	205 061	Bolgár	156	104	0,0
SEM	7 309	0,13		Levélszavazatok száma	225 471	<b>Összesen</b>	<b>59 235</b>	<b>37 532</b>	<b>0,64</b>
Tenni akarás mozgalom	5 312	0,09		<b>Teljes részvétel</b>	<b>5 796 268</b> <b>69,73%</b>	* Egy képviselői mandátum megszerzéséhez 23 829 szavazatra volt szükség.			
MCP	4 109	0,07							
Közös Nevező	3 894	0,07		Érvénytelen szavazatok	59 586 1,03%				
SZEM	3 139	0,05		Érvénytelen levélszavazatok száma	41 762 15,63%				
KÖSSZ	2 722	0,05							
Iránytű párt	2 001	0,03							
Rend párt	1 708	0,03							
Összefogás párt	1 407	0,02							
MEDETE	1 292	0,02							
NET	1 236	0,02							
EU.ROM	1 003	0,02							
<b>Összesen</b>	<b>5 694 750</b>	<b>99,35</b>							

## II. FÜGGELÉK – A KORLÁTOZOTT VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐ MISSZIÓBAN RÉSZTVEVŐ MEGFIGYELŐK LISTÁJA

### Az EBESZ/ODIHR szakértői csoportja

Douglas	WAKE	Amerikai Egyesült Államok	Misszióvezető
Dimitra	IOANNOU	Görögország	
Ahmad	RASULI	Kirgiz Köztársaság	
Inta	LASE	Lettország	
Sanita	JEMBERGA	Lettország	
Jurga	LUKŠAITĖ-ROEHLING	Litvánia	
Ewa	BIELECKA	Lengyelország	
Jakub	PECZSZ	Lengyelország	
Przemyslaw	WASIK	Lengyelország	
Sergey	RADCHENKO	Oroszországi Föderáció	
Meaghan	FITZGERALD	Amerikai Egyesült Államok	

### Az EBESZ/ODIHR misszió hosszú távú megfigyelői

Milan	KUKSA	Csehország
Matti	HEINONEN	Finnország
Stephanie	MARSAL	Franciaország
Silke	TITTEL	Németország
Catalina-Oana	ANI	Románia
Martin	MINDER	Svájc

## AZ EBESZ/ODIHR BEMUTATÁSA

A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) az EBESZ azon fő szerve, amely „az emberi jogok és alapvető szabadságjogok mindenkori biztosításában, a jogállamiság követelményeinek teljesítésében, a demokrácia és (...) alapelveinek előmozdításában, a demokratikus intézmények erősítésében és védelmében, valamint az átfogó társadalmi tolerancia elősegítésében” támogatja a részes államokat (az 1992. évi Helsinki Csúcstalálkozó Dokumentuma alapján). Ez a fogalomcsoport az EBESZ „humán dimenziójaként” ismert.

A Lengyelországban, varsói központtal működő EBESZ/ODIHR az 1990. évi Párizsi Csúcstalálkozó során Szabad Választások Hivatala néven jött létre, és 1991 májusában kezdte meg működését. Nevét egy évvel később módosították, hogy hűen tükrözze a szervezet kibővített mandátumát, amely attól fogva az emberi jogokat és a demokratizálódást is magába foglalta. Jelenleg több mint 150 főt foglalkoztat.

Az EBESZ/ODIHR Európa vezető ügynöksége a **választási megfigyelés** terén. Évente több ezer megfigyelő kiküldetését koordinálja és szervezi annak érdekében, hogy felmérje, az EBESZ-térségben zajló választások megfelelnek-e a demokratikus választásokra vonatkozó, EBESZ felé vállalt kötelezettségeknek, egyéb nemzetközi kötelezettségeknek és normáknak, valamint a hazai jogszabályoknak. Egyedülálló módszertanának köszönhetően részletesen megismerhető a választási folyamat egésze. Támogatási projektjein keresztül az EBESZ/ODIHR segít a résztvevő államainak továbbfejleszteni a választások jogszabályi keretét.

A Hivatal **demokratizálódást** segítő tevékenységei többek között a jogállamiságra, a jogalkotás támogatására, a demokratikus kormányzásra, a migráció és a mozgás szabadságára, valamint a nemek közötti egyenlőségre terjednek ki. Az EBESZ/ODIHR évente számos célzott segítségnyújtási programot indít a demokratikus rendszerek fejlesztésének elősegítése érdekében.

Emellett az ODIHR, az EBESZ humán dimenzióra vonatkozó normáinak megfelelően, segít a résztvevő tagállamoknak megvalósítani az **emberi jogok és alapvető szabadságjogok** előmozdítása és védelme érdekében tett kötelezettségvállalásait. Ennek céljából számos különböző partner bevonásával fejleszti az együttműködések, kapacitást épít és szakértőket biztosít olyan szakterületeken, mint például az emberi jogok védelme a terrorizmus elleni küzdelemben, az emberkereskedelem áldozatainak jogérvényesítése, az emberi jogi oktatás és képzés, az emberi jogok érvényesülésének figyelemmel kísérése és jelentések kiadása, valamint a nők emberi jogai és biztonsága.

A **tolerancia** és a **diszkriminációmentesség** terén az EBESZ/ODIHR segít a résztvevő államoknak, hogy megfelelő lépéseket tudjanak tenni a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus, valamint az intolerancia egyéb formái miatt elkövetett gyűlölet-bűncselekmények és incidensek esetén. A szervezet a tolerancia és diszkriminációmentesség érdekében végzett tevékenysége a jogalkotásra, a bűnüldöző szervek képzésére, a gyűlöletalapú bűncselekmények és incidensek nyomon követésére, jelentésére és utánkövetésére, valamint a toleranciát, tiszteletet és kölcsönös megértést előmozdító ismeretterjesztési tevékenységre összpontosul.

Az EBESZ/ODIHR a **romákkal és szintikkel** kapcsolatos szakpolitikai kérdésekben javaslatokat fogalmaz meg a részes államainak. Segíti a kapacitás- és hálózatépítést a roma és szinti közösségekben, valamint ösztönzi az érintett csoportok képviselőinek részvételét a döntéshozó szervezetekben.

Az ODIHR valamennyi tevékenysége az EBESZ részes államaival, az EBESZ intézményeivel és műveleti egységeivel, valamint egyéb nemzetközi szervezetekkel való szoros együttműködésben és koordinációban valósul meg.

További információ az ODIHR honlapján ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)) érhető el.