



Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala

# MAGYARORSZÁG

## ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK

2014. április 6.

**EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió  
Zárójelentés**



Varsó  
2014. július 11.

## 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</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>KÖZJOGI KERETEK</b> .....	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>VÁLASZTÁSI RENDSZER</b> .....	<b>7</b>
<b>VI.</b>	<b>VÁLASZTÁSI SZERVEK</b> .....	<b>8</b>
<b>VII.</b>	<b>VÁLASZTÓI NYILVÁNTARTÁS</b> .....	<b>10</b>
<b>VIII.</b>	<b>A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSA</b> .....	<b>12</b>
<b>IX.</b>	<b>VÁLASZTÁSI KAMPÁNY</b> .....	<b>13</b>
<b>X.</b>	<b>KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS</b> .....	<b>14</b>
<b>XI.</b>	<b>MÉDIA</b> .....	<b>16</b>
A.	A MÉDIAKÖRNYEZET ÉS A MÉDIATEVÉKENYSÉG JOGI KERETEI .....	16
B.	A VÁLASZTÁSOK MÉDIAVISSZHANGJA .....	19
<b>XII.</b>	<b>BELFÖLDI ÉS NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐK</b> .....	<b>20</b>
<b>XIII.</b>	<b>PANASZOK ÉS FELLEBEZÉSEK</b> .....	<b>21</b>
<b>XIV.</b>	<b>A NŐK RÉSZVÉTELE</b> .....	<b>23</b>
<b>XV.</b>	<b>A NEMZETISÉGEK RÉSZVÉTELE</b> .....	<b>24</b>
<b>XVI.</b>	<b>VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK A VÁLASZTÁS NAPJÁN ÉS AZ EREDMÉNYEK KÖZZÉTÉTELE</b> .....	<b>25</b>
A.	SZAVAZÁS .....	26
B.	A SZAVAZATOK SZÁMLÁLÁSA, ÖSSZESÍTÉSE ÉS AZ EREDMÉNYEK KÖZZÉTÉTELE.....	27
<b>XVII.</b>	<b>AJÁNLÁSOK</b> .....	<b>27</b>
A.	KIEMELT AJÁNLÁSOK .....	27
B.	EGYÉB AJÁNLÁSOK .....	29
	<b>ANNEX 1: HIVATALOS VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK</b> .....	<b>33</b>
	<b>AZ EBESZ/ODIHR BEMUTATÁSA</b> .....	<b>34</b>

**MAGYARORSZÁG**  
**ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK**  
**2014. április 6.**

**Az EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió**  
**zárójelentése<sup>1</sup>**

**I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ**

A Külügyminisztérium meghívására az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) korlátozott választási megfigyelő missziót (a továbbiakban: misszió) küldött Magyarországra a 2014. április 6-i országgyűlési választásokra. Az EBESZ/ODIHR misszió azt mérte fel, hogy a választási eljárás megfelelt-e az EBESZ kötelezettségvállalásainak, a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségeknek, valamint a hazai jogszabályoknak. A választások napján az EBESZ/ODIHR együtt dolgozott az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének megfigyelőkből álló küldöttségével.

Az április 6-i választások lebonyolítása hatékonyan történt, és az inkluzív jelöltállítást követően a szavazók számára biztosított volt a sokféle választási lehetőség. A nagyobbik kormánypárt aránytalan előnyt élvezett a korlátozó kampányszabályzás, a média politikai részrehajlása és a kormányzati és párttevékenységeket összemósó kampánytevékenységek révén.

A választásokat szabályozó jogi kereteket az utóbbi években jelentősen megváltoztatták. Noha voltak üdvözlendő változások, számos törvénymódosítás negatív hatást gyakorolt a választási folyamatra, többek között fontos fékeket és ellensúlyokat számolt fel. Új Alaptörvény és számos sarkalatos törvény, többek között a választásokra vonatkozó jogszabály került elfogadásra olyan eljárással, amely megkerülte a társadalmi egyeztetésre és vitára vonatkozó követelményt. Mindez megrendítette a reformfolyamatba vetett bizalmat és annak támogatottságát.

A jogszabályi módosítások értelmében 386-ról 199-re csökkent az országgyűlési képviselőhelyek száma, ami szükségessé tette a szavazókerületek határainak megváltoztatását. Ugyan az egységesebb méretű szavazókerületekre vonatkozó követelmény üdvözlendő, a választókerületek határainak átrajzolásához szükséges kétharmados parlamenti többség megnehezítheti a határok jövőbeni megváltoztatását. Az EBESZ/ODIHR misszióknak nyilatkozó számos megkérdezett és nemzetközi szervezet nehezményezte az átláthatóság, a függetlenség és a konzultáció hiányát a szavazókerületi határok újrajzolásának folyamatában, továbbá számos feltételezés szerint „gerrymandering” történt.

A választási rendszer számos elemét módosították, többek között az arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy a győztes jelöltek többlétszavazatát minden választókerületben át kell adni a nemzeti, arányos rendszerben induló pártoknak. Ezen változtatás eredményeképp hat további mandátumot kapott a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz), valamint a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP).

A választási szervek hatékonyan működtek, és a választásokra vonatkozó valamennyi törvényes határidőt betartották. Ugyanakkor az EBESZ/ODIHR által megkérdezettek közül számos szakértő

---

<sup>1</sup> Az angol nyelvű dokumentum a jelentés egyetlen hivatalos változata. A magyar nyelvű változat nem minősül hivatalos fordításnak.

szerint a választási szervek kijelölésének folyamata során a jelenlegi politikai kontextusban nem volt biztosított ezen szervek pártatlansága. Aggályokat vetett fel, hogy a választási eljárással kapcsolatos jelentős jogszabályi változásokhoz képest csak szűk körű volt a választói tájékoztatás, és a választások fontos aspektusaira vonatkozó iránymutatásokat késői időpontban tették közzé.

A jelöltek nyilvántartásba vétele inkluzív módon történt. Az NVB 18 pártlistán és közös listán összesen 1 607 jelöltet, köztük 378 női jelöltet vett nyilvántartásba, akik az arányos rendszerben, országos listán megszerezhető 93 mandátumért szálltak versenybe. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok 1 531 jelöltet, köztük 384 női jelöltet vettek nyilvántartásba. Ők a 106 egyéni képviselői mandátumért szálltak versenybe, amelyeket a választókerületekben a szavazatok többségét megszerző egyéni képviselőjelöltek nyertek el.

A nők parlamenti képviselete továbbra sem éri el a 10%-os arányt. A nők a kampány ideje alatt csak korlátozott mértékben szerepeltek a médiában, és a jelöltek nem foglalkoztak kifejezetten a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos kérdésekkel programjukban. Nincs olyan törvényi előírás, amely a nők politikai szerepvállalásának növelését célozza. Mindössze két politikai párt rendelkezik a női jelöltek támogatására vonatkozó belső stratégiákkal.

Általában véve az EBESZ/ODIHR által megkérdezettek szerint a szavazói névjegyzék pontossága általános bizalmat élvezett, azonban aggályok merültek fel a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi állampolgárok névjegyzékével kapcsolatban, amelyet nem tettek nyilvánossá. Az állampolgárságról szóló törvény 2010. évi módosítása nagyszámú külföldön élő magyar számára biztosított lehetőséget az állampolgárság megszerzésére, míg a választási jog módosítása a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező polgárok számára is biztosította a szavazás lehetőségét. A külföldön élő szavazókra vonatkozó eltérő nyilvántartásba vételi és szavazási eljárás, amely attól függ, hogy az adott személy rendelkezik-e állandó lakóhellyel Magyarországon, veszélyeztette az egyenlő választójog elvét. Ez az EBESZ/ODIHR által megkérdezett számos szakértő szerint felvetette a pártpreferenciák mentén való megkülönböztetésre tett kísérlet gyanúját.

Különleges rendelkezések lehetőséget biztosítottak a nemzetiségek számára egy külön nemzetiségi választási folyamatban való részvételhez. Az a tény, hogy nyilvánosan kellett regisztrálniuk, valamint az, hogy a nemzetiségi listás szavazólapok mindössze egyetlen választási lehetőséget tartalmaztak, végső soron leszűkítette a nemzetiségi szavazók választási lehetőségeit és megsértette a titkos szavazás elvét. Az intézkedések továbbá nem segítették elő a folyamatban való részvételüket vagy láthatóságukat.

Mindent egybevéve a kampány alacsony intenzitású volt, egyes vidéki körzetekben pedig alig volt érzékelhető. A kampány hangvétele negatív volt és az érdemi kérdések megvitatása helyett nagyrészt korrupciós vádaskodásokban merült ki. A Fidesz hirdetéseivel csaknem tökéletesen megegyező kormányzati hirdetések használata egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtett, és nem tartotta teljes mértékig tiszteletben az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.4 bekezdésében előírt, az állam és a politikai pártok közötti világos szétválasztásra vonatkozó követelményt.

A kampányfinanszírozásra vonatkozó új szabályozás előremutató fejlemény, azonban egyes kérdéskörök továbbra is szabályozatlanok maradtak, ideértve a harmadik fél által folytatott kampánytevékenység kérdéskörét is. A választási versenyben résztvevők pénzügyi bevételeiről és kiadásairól nem készültek beszámolók, illetve azokat nem tették közzé a kampány ideje alatt. A jogszabályok rendelkeznek az állami támogatásban részesülő egyéni képviselőjelöltek visszafizetési kötelezettségeiről, a politikai pártokról azonban nem. A fentiek egészében véve korlátozzák a folyamat átláthatóságát és az elszámoltathatóságát.

Formálisan számos elektronikus és nyomtatott médiafelület hivatott biztosítani a média sokszínűségét. A Fideszhez közvetlen vagy közvetett módon köthető üzleti körök növekvő arányú tulajdonszerzése a médiapiacon, valamint bizonyos médiumoknak juttatott kormányzati megrendelések együttesen aláásták a médiapiac pluralizmusát, és az újságírók körében fokozott öncenzúrához vezettek. A jelöltek számára biztosított korlátozott mértékű ingyenes megjelenési lehetőség, valamint a fizetett politikai hirdetések hiánya az országos kereskedelmi csatornákon megakadályozta a választási szereplők sajtón keresztüli való kampányoláshoz való hozzáférését, ami ellentétes az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 7.8 bekezdésével.

Emellett a Médiatanácson belüli politikai egyensúly hiánya, valamint a kiegyensúlyozott tájékoztatás homályos jogi szabályozása bizonytalanságot szült a médiacsatornák számára. A közszolgálati média teljesítette a törvényben meghatározott kötelezettségét és ingyenes megjelenési lehetőséget biztosított a választási verseny résztvevőinek, azonban ennek hatása kevésbé volt érezhető. Az EBESZ/ODIHR médiafigyelésének eredményei rámutattak, hogy az öt nyomon követett televíziós csatorna közül három erősen részrehajló volt a Fidesz javára, amelynek kampánytevékenységét pozitív megvilágításban tüntette fel, míg az ellenzéki kormányváltó összefogásról az idő több mint felében negatív tudósítások szóltak.

A választási szervekhez, valamint a bíróságokhoz nagy számú panasz érkezett a választási eljárás során; ezek többségét azonban formai okokból elutasították. A döntések néhány esetben nélkülözték a következetességet. Összességében elmondható, hogy az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.10 bekezdésében előírt hatékony jogorvoslat a gyakorlatban nem volt biztosított. Emellett a nyilvános meghallgatások hiánya akadályozta az átláthatóságot, és ez nem összeegyeztethető az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 12. bekezdésével.

Az EBESZ/ODIHR egységes módszertanának megfelelően a misszió a hosszú távú választási folyamatra összpontosított és nem küldött rövid távú megfigyelőket, akik munkája alapján kvantitatív értékelés készült volna a választás napjáról. A megfigyelők korlátozott számú szavazóhelyiséget kerestek fel országszerte április 6-án. A felkeresett szavazóhelyiségekben a választási eljárások általában véve szervezeten és átlátható módon zajlottak, és betartották a választási eljárás menetét, azonban egyes esetekben sérült a szavazás titkossága. A megfigyelt szavazatszámítások és szavazatösszesítések szabályosan zajlottak.

## II. BEVEZETŐ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A Külügyminisztérium meghívására és a január 20-23-i igényfelmérő misszió ajánlásai alapján az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) március 5-én korlátozott választási megfigyelő missziót (a továbbiakban: misszió) küldött Magyarországra. A Dame Audrey Glover nagykövet vezette misszió 12 budapesti székhelyű szakértőből, és az ország különböző területeire kiküldött további 10 hosszú távú megfigyelőből áll. A misszió tagjai 17 EBESZ-tagállamot képviseltek.

Az EBESZ/ODIHR korlátozott választási megfigyelői missziókra vonatkozó módszertanának megfelelően a misszióban nem dolgoztak rövid távú megfigyelők és a misszió nem végzett szisztematikus és átfogó megfigyelést a választások napján zajló tevékenységek kapcsán. A misszió tagjai azonban korlátozott számú szavazóhelyiséget felkerestek és egyes választókerületekben nyomon követték a szavazatösszesítést. A misszió április 6-án közösen követte nyomon a választási eljárást az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének küldöttségével, amelynek vezetője Jenny Hilton of Eggardon bárónő volt. Az EBESZ soros elnöke Adão Silva különleges megbízottat jelölte ki a

rövidtávú megfigyelő misszió koordinálására. A misszió április 14-ig maradt Budapesten és nyomon követte a választások utáni eseményeket.

Az EBESZ/ODIHR misszió azt mérte fel, hogy a választási eljárás megfelelt-e az EBESZ kötelezettségvállalásainak, a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségeknek, valamint a hazai jogszabályoknak. Ezt a zárójelentést a 2014. április 7-én Budapesten tartott sajtótájékoztatón közzétett Előzetes megállapítások és következtetések című dokumentum előzte meg.<sup>2</sup>

Az EBESZ/ODIHR misszió ezúton fejezi ki köszönetét a magyar hatóságok felé, hogy felkérték őket a választások megfigyelésére, és külön köszönetet mond a Nemzeti Választási Irodának, a Nemzeti Választási Bizottságnak, a Külügyminisztériumnak, egyéb állami és helyi hatóságoknak, a politikai pártoknak és a civil társadalomnak a segítségnyújtásukért és együttműködésükért. A misszió továbbá elismerését fejezi ki az EBESZ részes államok diplomáciai képviselőinek együttműködésükért a misszió teljes ideje alatt.

### III. HÁTTÉR

Magyarország parlamentáris köztársaság. Az államfő a köztársasági elnök, akit közvetve a parlament választ négyéves időszakra, és egyszer választható újra. A kormányt a miniszterelnök vezeti, akit a köztársasági elnök nevez ki, majd a parlament szavazza meg kinevezését. A legutóbbi országgyűlési választásra 2010. április 11-én került sor, amelyen a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (Fidesz), valamint a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) kétharmados parlamenti többséget szerzett.

A 2010. évi választásokat követően a kormánykoalíció megkezdte a jogrendszer teljes és átfogó átalakítását, új Alaptörvényt (alkotmány) fogadott el és számos sarkalatos törvényt módosított, amelyekhez mind kétharmados többségre volt szükség. Ezeket a törvényeket egyéni parlamenti képviselői indítványok alapján, és legtöbb esetben nyilvános konzultáció vagy az ellenzéki pártokkal folytatott inkluzív párbeszéd nélkül módosították vagy fogadták el.<sup>3</sup> Ez ellentétes a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, 2010. évi CXXXI. törvényben foglalt szabályokkal, amelyek előírják, hogy a kormány törvényjavaslatait társadalmi egyeztetésre kell bocsátani.

Az Alaptörvény több, az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezést is magába foglal, emellett hatályon kívül helyez minden olyan alkotmánybírósági döntést, amelyet az új Alaptörvény hatályba lépése előtt hoztak. Mindemellett az alkotmánymódosítások és egyes új törvények szűkítették az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét is. A számos változtatás, valamint az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság egyes döntéseit felülbíráló módosításai nemzetközi bírálatot váltottak ki.<sup>4</sup> A jogrendszer ilyen mértékű átalakítása

<sup>2</sup> Az EBESZ/ODIHR Magyarországról szóló korábbi jelentései megtalálhatóak az alábbi honlapon: <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary>.

<sup>3</sup> Az az eljárás módja, hogy a politikai pártok helyett egyéni parlamenti képviselők nyújthatnak be jogszabálytervezetet, lehetővé tette, hogy egyes jogszabályokat teljes körű parlamenti vita lefolytatása nélkül fogadjanak el. Lásd az Európa Tanács Demokráciáért a Jog Révén Bizottságának (Velencei Bizottság) véleményét az Alaptörvény negyedik módosításáról az alábbi honlapon: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e).

<sup>4</sup> Lásd még a monitoring eljárás megindítására irányuló, 2013. április 25-i kérelmet Magyarországra vonatkozóan: [http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08\\_2013.pdf](http://www.assembly.coe.int/Communication/amondoc08_2013.pdf). Lásd még az alapvető jogok helyzetéről:

példa nélküli, és aláássa a fékek és ellensúlyok rendszerét. Egyes kormányzati tisztviselők erre válaszként azt nyilatkozták, hogy Magyarország már teljesítette a nemzetközi kötelezettségvállalásait, amelyeket az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozás előtt kellett teljesíteni.

#### IV. KÖZJOGI KERETEK

A választások lebonyolítását elsősorban az Alaptörvény, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény (Választási Törvény) és a választási eljárásról szóló törvény szabályozta (Választási Eljárási Törvény). Ezeket a törvényeket mind a legutóbbi országgyűlési választásokat követően fogadták el, és azokat a mostani választásokat megelőző egy évben tovább módosították.<sup>5</sup> Az új közjogi keretek alapvető változtatásokat eszközöltek a választási rendszerben, különös tekintettel a képviselői helyek elosztására, a választókerületek határainak újraszabályozására, a választási szervek kijelölési folyamatának felülvizsgálatára, továbbá majdnem a felére csökkentették a képviselői helyek számát. E jogszabályok elfogadásának és többszöri módosításának módja jogbizonytalanságot szült, illetve a hazai jogszabályi előírásokkal és jó gyakorlatokkal ellentétesen nem tett lehetővé széles körű és érdemi társadalmi egyeztetést, ami valószínűleg negatívan befolyásolta a közvélemény választási eljárás iránti bizalmát.<sup>6</sup>

Egyes módosítások figyelembe vettek korábbi EBESZ/ODIHR ajánlásokat, ilyen például az egyszerűsített jelöltállítási eljárás, valamint a korlátozott cselekvőképességűek választójogtól való megfosztására vonatkozó feltételek szigorítása. A folyamat azonban nem volt inkluzív, számos ajánlást továbbra sem vagy csak részben vettek figyelembe.

***A közjogi keretet felül kell vizsgálni oly módon, hogy figyelembe vegyék a korábbi és jelenlegi EBESZ/ODIHR ajánlásokat, és összeegyeztetetté tegyék az EBESZ által vállalt kötelezettségekkel, és a demokratikus választásokra vonatkozó más nemzetközi kötelezettségekkel. Jogalkotási reformokat jóval a választások előtt kell végrehajtani, a választásban érdekelt felekkel folytatott nyílt és inkluzív párbeszédet követően.***

Az Alaptörvény értelmében minden felnőtt korú állampolgár választhat és választható, azonban egyes sarkalatos törvények tartalmazhatnak korlátozásokat. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben és a választási eljárásról szóló törvényben külön értelmezések találhatóak az aktív választójogra vonatkozóan, azonban együttesen kimondják, hogy valamennyi 18. életévét betöltő állampolgár választhat, kivéve a korlátozott cselekvőképességű, bűncselekmény elkövetésével vádolt személyeket, illetve azokat, akiket további büntetésként folytatólagosan eltiltanak választójogának gyakorlásától.<sup>7</sup> Ugyan az új jogszabályok értelmében minden ilyen

---

magyarországi normák és gyakorlatok című jelentést (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása nyomán) [2012/2130(INI)]:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-315>.

<sup>5</sup> Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett hatályba, és a választások előtt öt alkalommal módosították, legutóbb 2013 szeptemberében. A választási törvényt 2011 decemberében fogadták el, négy alkalommal módosították, legutóbb 2013 júliusában. A választási eljárásról szóló törvényt 2013. április 8-án fogadták el, három alkalommal módosították, legutóbb 2013 decemberében.

<sup>6</sup> A Velencei Bizottság választási magatartási kódexének 2.2.b bekezdése előírja, hogy „a választási törvény alapvető elemei, különös tekintettel a választási bizottságok tagjaira és a szavazókerületek határaitra, a választásokat megelőző egy évben nem módosíthatóak”.

<sup>7</sup> A Büntető Törvénykönyv 61. szakasza értelmében a börtönbüntetés mellett kiszabható közügyek gyakorlásától való eltiltás leghosszabb időtartama 10 év lehet. A legfőbb ügyész által kiadott 2012. évi jelentésben található statisztika szerint a bűncselekmények miatt elítélt személyek majdnem 95%-át tiltották el a közügyek gyakorlásától. Lásd: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok8246.pdf>.

esetben bírósági határozatra van szükség, a jelenlegi bírósági gyakorlat eredményeképp jelentős számú állampolgárt tiltottak el választójogának gyakorlásától. Korlátozott cselekvőképessége miatt mintegy 57 000 állampolgár nem gyakorolhatta választójogát, ez pedig ellentmond az ENSZ 2006. évi, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményével, amely kimondja, hogy a fogyatékossgal élő személyek nem különböztethetők meg az aktív választójog kapcsán.<sup>8</sup>

***A nemzetközi kötelezettségekkel összhangban a fogyatékossgal élő személyek aktív választójogának korlátozását meg kell szüntetni, vagy eseti elbírálás alapján kell döntést hozni, figyelembe véve az adott konkrét körülményeket.***

Több mint 38 000, bűncselekményt elkövetett személyt fosztottak meg választójogától, akik közül mintegy 26 000 személy már letöltötte börtönbüntetését. A választójogtól való megfosztás súlyos büntetés, és az elítéltek vagy volt elítéltek szavazati jogát érintő jelenlegi korlátozások aránytalanok és ellentétesek az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 7.3 és 24. bekezdésével, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával.<sup>9</sup>

***Az elítéltek és volt elítéltek szavazati jogát érintő korlátozásokat felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy a korlátozás arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel, és a korlátozást egyértelműen kell meghatározni törvényben. Emellett felül kell vizsgálni a bíróságok jelenlegi gyakorlatát, amely szerint szinte valamennyi bűncselekményt elkövetett személyt a börtönbüntetése időtartamánál hosszabb időszakra fosztanak meg aktív választójogától.***

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosítása eredményeképp a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogot kaptak, azonban ők csak a választások arányos részében vehettek részt. Korábban csak azok szavazhattak, akik megtartották magyarországi állandó lakcímüket. Az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása egyszerűsíti az állampolgárság igénylésére vonatkozó szabályokat a nem Magyarország területén élők számára, és lehetővé teszi az állampolgárság kérvényezését azok számára, akik magyar állampolgárok voltak, vagy olyan személyek leszármazottai, akik 1920 előtt magyar állampolgárok voltak és magyar nyelvtudásukat igazolják.<sup>10</sup> Eddig hozzávetőlegesen 550 000, főként a szomszédos országokban élő személy szerzett így szavazati jogot.

<sup>8</sup> A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló, 2006. évi egyezmény 29. cikke előírja, hogy a részes államok „biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik másokkal azonos alapon való élvezetét”. Lásd még az UN CRPD-bizottság 2013. évi, 4/2011. sz. közleményének (Bujdosó Zsolt és öt másik *személy* kontra *Magyarország*) 9.4 bekezdését, amely előírja, hogy „A 29. cikk nem irányoz elő indokolt korlátozásokat, illetve nem állapít meg semmilyen kivételt a fogyatékossgal élő személyek egyetlen csoportjára sem. Ebből adódóan a választójogtól való megfosztás vélt vagy valós pszichoszociális vagy értelmi fogyatékossg alapján, beleértve az egyedi értékelés alapján való korlátozást, fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül az Egyezmény 2. cikke értelmében.”

<sup>9</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.3 bekezdése előírja, hogy a résztvevő államok „a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak”, míg a 24. bekezdés értelmében „Egy demokratikus társadalomban ezen jogok és szabadságok bármilyen korlátozásának kapcsolódnia kell az alkalmazandó jog valamely célkitűzéséhez és szigorúan arányosnak kell lennie ezen törvény céljával.” Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 1996. évi 25. számú általános megjegyzésének 14. bekezdése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke kapcsán kimondja, hogy „amennyiben a választójog felfüggesztésének alapja egy bűncselekmény elkövetése, akkor a felfüggesztés időtartamának arányosnak kell lennie az adott bűncselekménnyel és a büntetéssel.”

<sup>10</sup> Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság 2012. évi közös véleményében üdvözölte az általános választójog kiterjesztését, és megjegyezte, hogy „a jogalkotó azon határozata, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok választójogát csak a választás arányos részére vonatkozóan biztosítja indokolt a teljes választójoggal való felruházás technikai feltételeire hivatkozva”. Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság 2012. június 15-16-i közös véleménye (DL-AD(2012)012) elérhető az alábbi honlapon: <http://www.osce.org/odihr/91534>.



Magyarország továbbra sem tesz eleget az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiben foglaltaknak, valamint több nemzetközi szervezet által közzétett megállapításoknak és ajánlásoknak.<sup>11</sup> Az Emellett az Európai Unió Bírósága röviddel az április 6-i választások után két határozatot hozott Magyarország kapcsán az új jogrendszerben az alkotmányos garanciák megszüntetése miatt.<sup>12</sup>

## V. VÁLASZTÁSI RENDSZER

Az idej választásokra új választási rendszert vezettek be. A vegyes választási rendszer megmaradt, azonban az országgyűlési képviselők számát 386-ról 199-re csökkentették, és módosították a képviselői helyek elosztásának módját. A 199 képviselői helyből 106-ot egyéni választókerületben, egyfordulós, többségi elvű választás alapján választanak. A fennmaradó 93 képviselői helyet az országos arányos választási rendszer alapján osztják szét az országos összesítésben 5%-os küszöböt elérő pártok jelöltjei között (illetve, amennyiben két párt állít közös listát, ez az arány 10%, kettőnél több párt közös listája esetén 15%).

A korábbi törvény értelmében a többségi elvű versenyben fel nem használt szavazatokat az országos listákra leadott szavazatokhoz adták hozzá, amennyiben a párt elérte az 5%-os küszöböt. Az új jogszabály lehetővé teszi a fel nem használt szavazatok átruházását, valamint a többlétszavazatoknak a győztes jelölt számára való átruházását.<sup>13</sup> Az idej választások során ezen módosítás eredményeképp a Fidesz-KDNP hat további képviselői helyhez jutott.

A 13 elismert nemzetiséghez tartozók dönthettek úgy, hogy nemzetiségi választásokra regisztrálnak, azonban ezzel a lépéssel elzárták magukat az országos listákra való szavazás lehetőségétől.<sup>14</sup> A nemzetiségi listákra kedvezményes bejutási küszöb vonatkozik, és amennyiben nem nyernek mandátumot, nemzetiségi szószólót küldhetnek az Országgyűlésbe.<sup>15</sup> (lásd *A Nemzetiségek részvétele* című részt).

A képviselői helyek számának csökkentése szükségessé tette a szavazókerületek határainak megváltoztatását, valamint az Alkotmánybíróság korábbi határozatainak és az EBESZ/ODIHR arra vonatkozó ajánlásainak figyelembevételét, hogy a választókerületek nagy mértékben eltérő méretei aláásták a szavazatok egyenértékét. Pozitív lépésként a törvény jelenleg előírja, hogy a választókerületek mérete nem térhet el 15 %-nál nagyobb mértékben az országos átlagtól, kivéve, ha azt különleges jellemzők indokoltá teszik. Ez a küszöb azonban megfelel a Velencei Bizottság

<sup>11</sup> Magyarország nem hajtotta végre az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítéleteit, például a 33629/06. sz., *Vajnai kontra Magyarország* és a 29459/10. sz., *Fratanolo kontra Magyarország* ügyek esetében. Az utóbbi ügyre válaszul a kormány elfogadta a Nemzetgyűlés 58/2012. sz. (VII.10.) állásfoglalását, amely nem összeegyeztethető a *Fratanolo*-ítélettel. Az Alkotmánybíróság érvénytelenítette ezt az állásfoglalást, azonban a kormány szűkebb alkalmazási körrel újra bevezette a korlátozást az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi szankcionálásáról szóló, 2013. évi XLVIII. törvény révén. Emellett a Velencei Bizottságnak a magyar Alaptörvény negyedik módosítására vonatkozó véleménytervezetében szereplő, a bírói karral kapcsolatos számos aggályt és ajánlást figyelmen kívül hagyták.

<sup>12</sup> 2014. április 8-án az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa például kimondta, hogy az új Alaptörvény megsértette az adatvédelmi irányelvet azáltal, hogy lerövidítette a korábbi adatvédelmi ombudsman hivatali idejét. Lásd a *Bizottság kontra Magyarország* ügyet.

<sup>13</sup> A többlétszavazaton a győztesre leadott szavazatok azon részét kell érteni, ami a mandátum elnyeréséhez szükséges 50 százalék plusz egy szavazaton felül érkezett a jelöltre.

<sup>14</sup> Azok a választópolgárok, akik úgy döntöttek, hogy a nemzetiségi listára szavaznak, nem szavazhattak az országos listára.

<sup>15</sup> A törvény előírása szerint a küszöböt úgy lehet kiszámolni, hogy az országos listára leadott szavazatok számát elosztjuk 93-al, majd az így kapott eredményt elosztjuk 4-el.

által javasolt bevált gyakorlatnak.<sup>16</sup> Az idei választásokon öt választókerület nem tartotta be az újonnan bevezetett 15%-os küszöböt.<sup>17</sup>

A választókerületek határait legutoljára a választások előtt kilenc hónappal módosították. A választókerületek módosításával kapcsolatban az EBESZ/ODIHR által megkérdezett szakértők, többek között nemzetközi szervezetek kritikát fogalmaztak meg az átláthatóság, a függetlenség és a konzultáció hiánya miatt, továbbá számos megkérdezett szerint jelentős mértékű „gerrymandering” történt.<sup>18</sup> Emellett, mivel a választókerületek határait az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény határozza meg, és amelyek módosításához kétharmados többségre van szükség, a jövőben nehézségekbe ütközhet a szavazatok egyenértékűségére vonatkozó követelmény teljesítése.<sup>19</sup>

***A jogszabályoknak elő kell írnia a választókerületek határainak egy független bizottság általi rendszeres felülvizsgálatát a lakosság számában bekövetkezett változások nyomán követése céljából. A választókerületek határainak megváltoztatását átlátható, pártatlan és inkluzív módon kell elvégezni. A választókerületek pontos határait nem lehet olyan sarkalatos törvényekben meghatározni, amelyek módosításához kétharmados többségre van szükség, és meg kell fontolni egy olyan formula bevezetését, amely segítségével rugalmasan lehet igazítani ezeket a határokat.***

## VI. VÁLASZTÁSI SZERVEK

A választások lebonyolítását egy háromszintű választási apparátus végezte: a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), 106 országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (OEVB) és 10 386 szavazatszámoló bizottság (SZSZB). Ezzel párhuzamosan a titkársági feladatokat választási irodák látták el a bizottságok számára: a Nemzeti Választási Iroda (NVI), 97 egyéni választókerületi választási iroda és 1 297 helyi választási iroda (HVI). A külföldön történő szavazáshoz 97 szavazatszámoló bizottság állt fel a diplomáciai képviseleteken.

Az NVB egy állandó szerv, amely a választások teljes lebonyolításáért felelős. Az NVB legfőbb feladata az országos listás szavazásra a jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele, panaszok elbírálása, nem kötelező érvényű iránymutatások kiadása a többi bizottság számára, valamint a végső eredmények

<sup>16</sup> A Velencei Bizottság választási magatartási kódexének 2.2 bekezdése előírja, hogy „a szabványtól való eltérés nem lehet több mint 10%, és semmiképp nem haladhatja meg a 15%-ot, kivéve különleges körülmények esetén”.

<sup>17</sup> Ebből az öt választókerületből a Tolna megyében található három választókerület nem teljesítette ezt a feltételt, mivel a törvény előírja, hogy a választókerületeknek a megye határain belül kell lenniük. Egy új választókerület létrehozása vagy egy meglévő megszüntetése a normától való még nagyobb eltérést eredményezett volna.

<sup>18</sup> Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság 2012. évi közös véleménye szerint „a választókerületeket átlátható módon és szakmai hozzáértéssel kell kijelölni pártatlan és a pártoktól független eljárás keretében, azaz kerülni kell a rövid távú politikai célkitűzéseket (gerrymandering)”. Az ajánlások között szerepel továbbá, hogy „felül kell vizsgálni a választókerületek meghatározására vonatkozó meglévő rendelkezéseket sarkalatos törvények révén a matematikai formula alkalmazásával és a határvonalak megállapításáért felelős független bizottság létrehozásával az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény, továbbá törölni kell a választókerületek jelenlegi listáját az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvény mellékletéből”.

<sup>19</sup> A Velencei Bizottság 2002. évi választási magatartási kódexe 1.2.2 szakaszának v. és vi. pontja előírja, hogy „az egyenlő szavazati jogok biztosítása érdekében a képviselői mandátumok elosztását legalább tízévente felül kell vizsgálni, lehetőleg választási időszakon kívül.” Továbbá „a többmandátumos választókerületekben a mandátumokat lehetőség szerint a választókerületek határainak átalakítása nélkül kell újraelosztani, ezeknek a határoknak lehetőség szerint egybe kell esniük a közigazgatási határokkal”. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. számú általános megjegyzése előírja, hogy „a választókerületek meghatározása és a szavazatok felosztásának módszere nem torzíthatja el a szavazópolgárok eloszlását, nem jelenthet hátrányos megkülönböztetést egyetlen csoportra sem, illetve nem korlátozhatja indokolatlanul az állampolgárokat abban, hogy szabadon válasszák meg az őket képviselő személyeket.”

megállapítása. Az NVB-nek hét állandó tagja van, akiket az elnök javaslata alapján az országgyűlés kilenc évre választ meg.<sup>20</sup> Ezenfelül a választásokon induló 18 nyilvántartásba vett és országos listát állító párt egy-egy ideiglenes, teljes szavazati joggal rendelkező tagot jelölhet az NVB-be: 14 párt élt ezzel a lehetőségével. Az NVB 21 tagjából 6 volt nő. A listát állító nemzetiségek közül 5 jelölt egy-egy további tagot, ők azonban csak a nemzetiségi kérdésekben szavazhattak.

Az NVB legfőbb feladata annak felügyelete, hogy a választási bizottságok és a választásokon induló jelöltek a törvényi előírásoknak megfelelően járnak el, a Nemzeti Választási Iroda (NVI) pedig a választások adminisztratív felügyeletét végzi. Az NVI elnökét a miniszterelnök javaslatára az elnök nevezi ki kilenc éves időtartamra. Az OEVB-k és az SZSZB-k három tagból állnak, akiket az OEVB-k, illetve a HVI-k elnökének javaslata alapján a helyi önkormányzatok szavaznak meg. Minden HVI-t az adott település titkára vezeti, míg az OEVB-k elnöke a választókerület székhelyének települési titkára. Emellett a választókerületi jelöltek egy tagot delegálhatnak az adott OEVB-be, és két, szavazati joggal rendelkező tagot az adott SZSZB-kbe.<sup>21</sup> A jelenlegi politikai környezetben azonban a választási szervek kinevezése számos EBESZ/ODIHR által megkérdozett szakértő szerint nem pártatlan módon történt.<sup>22</sup>

***A választási bizottságok kijelölési mechanizmusát valamennyi szinten széleskörű politikai konszenzusnak kell öveznie, és ennek eléréséhez a törvényt módosítani lehet a pártatlanság erősítése, valamint a közvéleménynek a választási szervek munkája és egy inkluzív folyamat iránti bizalmának növelése érdekében.***

A választási szervek a választásokra vonatkozó valamennyi határidőt betartottak és általánosságban elmondható, hogy szervezeten és hatékonyan végezték munkájukat. A választások előtt néhány héttel a választópolgárokhoz és politikai pártokhoz eljuttatott egyes anyagok téves információkat tartalmaztak, ezeket a hibákat azonban javították. Az NVB átlátható és kollegiális módon végezte munkáját, ülései nyilvánosak voltak és határozatait közzétette honlapján. A határozatok túlnyomó részére az NVI tett javaslatot. A legtöbb eljárási határozatot vita nélkül, egyhangúan fogadták el, érdemi kérdésekkel azonban keveset foglalkoztak. Az NVB eljárásmódja azonban megváltozott, amikor megnőtt a tagok száma és a Kúria hatályon kívül helyezte az NVB egyes határozatait. Mindinkább megfigyelhető volt az is, hogy egyes határozatokról pártérdekek szerint, semmint jogi érvek alapján döntöttek.

A választásokat megelőző héten az NVB fontos kérdésekkel kapcsolatos iránymutatásokat tett közzé. Ilyen volt többek között a szavazóhelyiségek 150 méteres körzetében való kampánytevékenység tilalmát tartalmazó jogszabály értelmezése, ami alapján az adott területen kihelyezett plakátokat nem kellett eltávolítani, azonban az aktív kampányolás tilos volt. A választásokon induló jelöltek számára hasznos lett volna, ha az ilyen jellegű fontos szabályokat jóval a választások napja előtt megismerik.

<sup>20</sup> Az NVB tagjait kétharmados parlamenti többséggel választják. Amennyiben nincs meg az ehhez szükséges többség, a jelenlegi tagok folytatják megbízatásukat. Amennyiben az NVB megbízatását meghosszabbítják kilenc évre, akkor ők fogják lebonyolítani a következő két országgyűlési választást. A korábbi jogszabály értelmében a megbízatás négy évre szólt.

<sup>21</sup> A pártok összesen 40 854 delegáltat küldtek a helyi választási bizottságokba. Ezek a képviselők a szavazás és a szavazatszámolás lebonyolításában segítettek a bizottságoknak.

<sup>22</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. számú általános megjegyzése értelmében „létre kell hozni egy független választási hatóságot, amelynek a választási eljárás ellenőrzése lesz a feladata, továbbá biztosítani kell, hogy a választás igazságos, pártatlan és az Egyezségokmánnyal összeegyeztethető meglévő törvényeknek megfelelően zajlik.” A Velencei Bizottság választási magatartási kódexének II.3.1. szakasza előírja, hogy „a választási törvény végrehajtása egy független szerv feladata”.

***A választások teljes lebonyolításáért felelős állandó szervként az NVB-nek előre kell látnia és a választási eljárás lehető leghamarabbi szakaszában foglalkoznia kell a jogszabályokban szereplő nem egyértelmű rendelkezésekkel.***

Az alacsonyabb szintű választási szervek jól felszereltek és szervezettek voltak, valamint rendszeresen üléseztek. Valamennyi szerv tartott képzést az alacsonyabb szinten működő szervezetek számára. Az EBESZ/ODIHR misszió által megfigyelt képzések jól szervezettek és minden részletre kiterjedőek voltak. Az OEVB-k hatékonyan és a törvények teljes mértékű betartása mellett végezték a jelöltek nyilvántartásba vételét, és a hatáskörükbe tartozó panaszokat a jogszabályban előírt határidőn belül vizsgálták ki.

A választási szervek szűk körű tájékoztatási tevékenységet folytattak a választási folyamatokról, amelynek keretében tévéreklámokat tettek közzé és ellátták a szavazóköroket az eljárást szemléltető plakátokkal. A választási rendszerben történt gyökeres változtatásokra való tekintettel azonban elmondható, hogy a hatóságok nem nyújtottak elégséges tájékoztatást az új jelöltállítási folyamatról és a nemzetiségi választással kapcsolatban. Néhány nemzetiségi önkormányzat külön választói tájékoztatást szervezett saját közösségeikben a nemzetiségi választással kapcsolatban.

***A választási szervezeteknek meg kell fontolniuk egy szélesebb körű, különböző csatornákon zajló választói tájékoztatást célzó kampányt, különösen olyan esetben, amikor a választási eljárás új elemekkel bővül. Külön erőfeszítést kell tenni a nemzetiségi szavazók elérésére.***

A választásokat megelőző hetekben a szavazók tájékoztatását célzó videó terjedt az interneten, amely úgy tűnt, mintha hivatalos, egy választási szerv által készített videó lett volna. A videó hazafias ábrázolásokat tartalmazott, és Orbán Viktor miniszterelnök a lakóhellyel nem rendelkező szavazókat arra biztatta, hogy menjenek el szavazni. A választási szervek tagadták, hogy felelősséggel tartoznának a videó elkészítéséért, és azt nyilatkozták, hogy azt soha nem töltötték fel saját honlapjukra.

## VII. VÁLASZTÓI NYILVÁNTARTÁS

A központi névjegyzéket az NVI vezeti és azt a lakossági nyilvántartás alapján állítják össze.<sup>23</sup> A választások napjáig 18. életévüket betöltött, szavazati joggal rendelkezők automatikusan, a 16. életévüket betöltött házaspárok állampolgárok kérelem benyújtása révén kerülnek be a névjegyzékbe. A szavazóknak elegendő idő állt rendelkezésükre a választói névjegyzék megtekintésére, és a helyi választási irodákban vagy az interneten április 4-ig kérhettek módosítást. Az idei választásokra 8 241 488 választót regisztráltak.<sup>24</sup>

Amennyiben a fogyatékkal élő választópolgárok számára egy szavazóhelyiség nem volt megközelíthető, kérhették, hogy saját választókerületükben egy általuk megközelíthető szavazóhelyiségben adhassák le szavazatukat. Pozitív előrelépés volt, hogy a látássérült személyek igényelhetek Braille-írással készült szavazólapot, hogy önállóan adhassák le szavazatukat, azonban a választások napján összesen mintegy 60 szavazópolgár élt ezzel a joggal. A mozgásképtelenség szavazást is igényelni lehetett egészségügyi okokból, illetve a fogyatékkal élők és a fogvatartottak számára. A választópolgárok kérhették továbbá, hogy a lakóhelyüktől eltérő választókerületben adhassák le

<sup>23</sup> Kezdetben a választási eljárásról szóló törvény valamennyi állampolgár számára előírta az aktív választói regisztrációt. Azt követően azonban, hogy az Alkotmánybíróság ezt egy határozatában alkotmányellenesnek nevezte, a parlament megsemmisítette az aktív választói regisztrációra vonatkozó módosításokat.

<sup>24</sup> Az NVI nyilvántartja a szavazati joguktól megfosztott személyeket is.

szavazatukat saját választókerületükben induló jelöltekre. A távollévők szavazása iránti lehetőséget összesen 108 479 választópolgár vette igénybe.<sup>25</sup>

Azon állampolgároknak, akik a választások napján külföldön kívánták leadni szavazatukat, valamint azoknak, akik nem rendelkeznek állandó magyarországi lakóhellyel, regisztrálniuk kellett ahhoz, hogy szavazhassanak. Mintegy 28 161, a választások napján külföldön tartózkodó, állandó magyarországi lakóhellyel rendelkező személy regisztrált az NVI-nél, ezek az állampolgárok egyéni választókerületi jelöltekre és országos listára is szavazhattak. Mintegy 193 793, külföldön élő, és magyarországi lakóhellyel nem rendelkező friss állampolgár csak pártlistára szavazhatott. A lakóhellyel nem rendelkező szavazópolgárok névjegyzékét nem hozták nyilvánosságra, ami manipulációról szóló állításokat eredményezett, és negatívan befolyásolhatta a közvéleménynek a teljes választási eljárás iránti bizalmát. A hatóságok állítása szerint ezt a névjegyzéket azért nem tették nyilvánossá, hogy óvják a kettős állampolgárságot tiltó országokban élő magyar állampolgárokat.

A választási eljárásról szóló törvény egyszerűsítette a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok nyilvántartásba vételét külföldön, míg a külföldön élő, magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak a hivatalos adatokkal teljes mértékben megegyező adatokat kell benyújtaniuk. Ez eltérő feltételeket teremtett a választói regisztráció során. Így elutasításra került például az olyan magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgár regisztrációja, aki interneten, idegen (magyar ékezetek nélküli) billentyűzettel próbált regisztrálni, míg egy lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében az ilyen regisztrációt is elfogadták.

A külföldön élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező szavazópolgárok levélszavazás útján, személyesen, vagy meghatalmazott útján adhatták le szavazatukat egy diplomáciai vagy konzuli képviseleten vagy egy OEVB-n. Ezzel ellentétben, a külföldön tartózkodó, magyarországi lakóhelyüket megtartó szavazópolgárok csak személyesen adhatták le szavazatukat a diplomáciai képviseleteken. Az EBESZ/ODIHR misszió által megkérdezett számos szakértő fejezte ki aggodalmát azzal kapcsolatban, hogy tisztességtelen gyakorlat eltérő szavazási eljárást alkalmazni a magyarországi lakóhellyel rendelkező, illetve nem rendelkező határon túli szavazókra, emellett kétségek merültek fel valamint a postai úton történő szavazás feddhetetlensége és biztonságossága kapcsán is.<sup>26</sup> A két különböző helyzetben lévő, külföldön tartózkodó választópolgárokra vonatkozó eltérő regisztrációs és választási eljárás ellentétes az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 7.3 bekezdésében lévő egyenlő választójog elvével.<sup>27</sup> Ellenzéki és civil társadalmi képviselők állítása szerint ezek az egymástól lényegesen eltérő szavazási eljárási módok sokakban felvetették a pártpreferenciák mentén való megkülönböztetésre tett kísérlet gyanúját.

***Az egyenlő választójogra vonatkozó kötelezettségre tekintettel, a jogszabályoknak és eljárásoknak azonos módszert kell alkalmazniuk a külföldön tartózkodó szavazópolgárokra vonatkozóan a regisztráció, valamint a szavazatuk leadása kapcsán, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e magyarországi lakóhellyel vagy nem.***

A választások előtt néhány héttel az NVB tudomására jutott, hogy az ajánlóíveken megadott személyes adatokat illetéktelenek is felhasználhatták akár arra is, hogy az íveken szereplők nevében átjelentkezést, külföldön történő szavazási igényt vagy nemzetiségi névjegyzékbe való felvételt

<sup>25</sup> Április 4-én az NVI számítógépes rendszerében 25 000 ilyen kérelem volt, amely túlterhelés eredményeképp a honlap lelassult. Egyes szavazópolgárok azt állították, hogy emiatt nem tudtak átjelentkezni.

<sup>26</sup> A szavazáshoz szükséges nyomtatványokat postai úton elküldték bármilyen kért lakcímrre, Magyarországon belül is.

<sup>27</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.3 bekezdése előírja, hogy a résztvevő államok „a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak”.

kérelmezzenek. Az NVB március 27-én részben orvosolta a problémát: döntése értelmében a szavazópolgár regisztrációjával kapcsolatos változásokat tartalmazó tájékoztatót azonnal ki kell küldeni a szavazópolgár állandó lakcímére. Emellett azokat a szavazóhelyiségeket is értesítették, ahol a szavazópolgárok eredetileg regisztrálva voltak, és az érintetteket tájékoztatták arról, hogy hol adhatják le szavazatukat.

***A jogszabályokat úgy kell módosítani, hogy a szavazói regisztráció módosításához szükséges adatok biztonságosan legyenek tárolva, ellentétben az aláírásgyűjtő íveken szereplő adatokkal.***

## VIII. A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSA

A pártok és a jelöltek nyilvántartásba vétele inkluzív módon történt.<sup>28</sup> A jelöltek egyidejűleg indulhattak egyéni választókerületekben és szerepelhettek az országos listán. Az egyes egyéni választókerületben a jelölteknek legalább 500 aláírást kellett összegyűjteniük az adott választókerület választópolgáraitól. Korábban a jelölteknek az induláshoz legalább 750 kopogtatócédulát kellett összegyűjteniük, amelyek hasonló célt szolgáltak, mint a jelöltséghez szükséges aláírások. Ez a változás, valamint a választókerületek méretének növekedése együttesen lecsökkentette a jelöltséghez szükséges aláírások számát a választók kevesebb mint 1%-ára, amely összhangban áll az EBESZ/ODIHR által korábban javasolt bevált gyakorlattal.<sup>29</sup> Ezenfelül, az új jogszabály értelmében a választópolgárok egynél több jelöltet is támogathattak, amely szintén az EBESZ/ODIHR egy korábbi ajánlását tükrözi.

Az OEVB-k 1 531 jelöltet vettek nyilvántartásba, köztük 384 nőt és 40 függetlent. Összesen 851 jelöltet utasítottak el, legtöbb esetben azért, mert nem gyűjtötték össze a jelöltséghez szükséges kellő számú aláírást, 97-en pedig visszaléptek a jelöltségtől. Több OEVB arról számolt be az EBESZ/ODIHR misszióknak, hogy egyes pártok aláírásgyűjtő ívei nagyon hasonló adatokat tartalmaztak, ami akár annak is betudható, hogy egyes jelöltek a választópolgárok beleegyezése nélkül szerezték meg azok aláírásait.<sup>30</sup> Nem kormányzati szervek egy csoportja azt kérte a szavazópolgároktól, hogy a HVI-n keresztül igazolják, hogy a jelölés az ő nevükben történt, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság azonban közleményben jelezte, hogy digitálisan nem tárolnak ilyen adatokat, így ilyen mennyiségű adatnál ez az igazolás lehetetlen.<sup>31</sup> A rendőrség számos, állítólagos csalási ügyben folytat vizsgálatot, azonban ennek ellenére egyik pártot sem zárták ki a regisztrációs folyamatból, mivel az OEVB-k és az NVB nem volt hajlandó kivizsgálni ezeket az eseteket arra hivatkozva, hogy a törvény nem ruházta fel őket az ehhez szükséges jogkörrel. Az EBESZ/ODIHR által megkérdezett több szakértő úgy vélte, hogy az ilyen ügyek miatt romlott a nyilvántartásba vételi folyamat megítélése a választók körében.

***Fontolóra kell venni egy, a jelöltek aláírásgyűjtő íveire felvitt adatokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálását célzó mechanizmus bevezetését. Ezt a mechanizmust inkluzív módon, jóval a választások előtt kell bevezetni és arról kellő időben tájékoztatni kell az érdekelt feleket.***

<sup>28</sup> Az NVB 146 politikai pártot vett nyilvántartásba az ideai választásokon.

<sup>29</sup> A Velencei Bizottság 2002. évi választási magatartási kódexének 1.3.iii szakaszának javaslata értelmében „a törvény nem írhatja elő, hogy egy adott választókerületben a választópolgárok több mint 1%-ának az aláírását kell összegyűjteni.”

<sup>30</sup> A jelöléseket az aláírók azonosító száma alapján és nem a tényleges aláírások alapján igazolták.

<sup>31</sup> Számos ilyen jellegű kérelem volt, és a közvélemény az információhoz való szabad hozzáféréstől szóló, 2011. évi CXII. törvény értelmében jogosult hozzájutni ezekhez az információkhoz: [http://www.naih.hu/files/ActCXIIof2011\\_mod\\_lekt\\_2012\\_12\\_05.pdf](http://www.naih.hu/files/ActCXIIof2011_mod_lekt_2012_12_05.pdf)

A határidőn túl benyújtott vagy elveszett ajánlóívek esetén súlyos pénzbüntetést szabtak ki.<sup>32</sup> Míg ezek a büntetések részben indokoltak voltak adatvédelmi szempontból, az ezeken az íveken összegyűjtött adatokat bármikor le lehetett másolni. Az aláírásgyűjtő ívekkel kapcsolatos szabálysértésekért kiszabott büntetések összege megközelítőleg 6 millió euró volt.<sup>33</sup>

*A határidőn túl benyújtott vagy elveszett ajánlóívekkel kapcsolatos büntetések kiszabásának folyamatát felül kell vizsgálni, tekintettel arra, hogy az ívek benyújtása nem feltétlenül oldja meg az azokon található adatok védelmét.*

Az NVB akkor vett nyilvántartásba egy pártlistát, ha az adott jelölő szervezet legalább kilenc megyében és a fővárosban legalább 27 egyéni választókerületben állított jelöltet. Az NVB-hez benyújtott 31 listából 16 önálló és 2 közös pártlistát vettek nyilvántartásba, a jelöltek száma 1 607 fő volt, akik közül 378 nő volt. 13 lista nem teljesítette a nyilvántartásba vétel feltételeit és ezért nem regisztrálták őket.

Az országos nemzeti önkormányzatok is állíthattak listát, amely önálló szavazólapon jelent meg a nemzetiségek számára.<sup>34</sup> A listaállításhoz február 17-ig kellett összegyűjteniük a regisztrált nemzeti szavazók legalább 1 százalékának támogató aláírását, amelyek száma azonban nem haladhatta meg az 1500-at. A hivatalosan elismert 13 nemzetiség 99 jelöltet állított, akik között 42 nő volt.

## IX. VÁLASZTÁSI KAMPÁNY

A kampány hivatalosan 2014. február 15-én kezdődött. A korábbi választásoktól eltérően ezúttal eltörölték a kampánycsendet, azonban a választás napján tilos volt aktívan kampánytevékenységet folytatni a szavazóhelyiségek 150 méteres körzetében.

A kampányt túlnyomórészt négy politikai erő uralta: a Fidesz-KDNP szövetség; a Magyar Szocialista Párt (MSZP), az Együtt – a Korszakváltók Pártja, a Párbeszéd Magyarorszáért (PM), a Demokratikus Koalíció (DK) és a Magyar Liberális Párt (MLP) szövetsége; a Jobbik Magyarorszáért Mozgalom (Jobbik); valamint a Lehet Más a Politika (LMP). Emellett számos nem kormányzati szervezet, legaktívabban a Fideszhez köthető Civil Összefogás Fórum (CÖF) vett részt a választási kampányban, olyan óriásplakátok szponzorálása révén, amelyek negatív kampányt folytattak a választásokon induló ellenzéki jelöltek ellen.<sup>35</sup> Általában véve a kampány különböző állítólagos korrupciós esetekre összpontosított, háttérbe szorítva a pártok programjainak érdemi megvitatását.<sup>36</sup>

A kampány legfontosabb eszközei a politikai gyűlések, az óriásplakátok, a nyomtatott sajtóban megjelenő politikai hirdetések, a szórólapok, a választópolgárok személyes felkeresése, valamint a közösségi média voltak. Annak ellenére, hogy a kampány március elején intenzívebbé vált, Budapesten kívül általában véve visszafogottan zajlott, és vidéken szinte alig volt érzékelhető. A kampánycélokra használt óriásplakátok többségét a Fidesz bérelte, ugyan erre a többi pártnak is lett volna lehetősége. Az ellenzéki pártok és jelöltek csupán korlátozott mértékben fértek hozzá a rádió és televízió, valamint a köztéri hirdetőfelületek által nyújtott kampányolási lehetőségekhez, beleértve a hirdetőtáblákat,

<sup>32</sup> A határidőn túl benyújtott vagy elveszett ajánlóívek esetén kiszabott büntetések mértéke körülbelül 160 euró volt ívenként. Több mint 200 esetben szabtak ki büntetést, egy párt összesen 2 100 000 euró büntetést kapott.

<sup>33</sup> Az euró hivatalos árfolyama: 1 euró 306 forint.

<sup>34</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi törvény értelmében a nemzeti önkormányzatok szerepe a nemzeti jogainak védelme országos és regionális szinten, amennyiben az adott nemzeti nem strukturált országos szinten. Egyéb országos nemzeti szervezetek nem állíthattak listát a választáson.

<sup>35</sup> Március 29-én a CÖF békemenetet szervezett, amelyen a Belügyminisztérium szerint mintegy 450,000 személy vett részt. A békemenetet a Fidesz nagygyűlése követte, amelynek csúcspontja Orbán Viktor beszéde volt.

<sup>36</sup> A kampány során a média elsősorban Simon Gábor korábbi MSZP elnökhelyettesnek a korrupciós vádak miatt való letartóztatásáról tudósított.

lámpaoszlopokat és a tömegközlekedésben használt buszokat, amelyek többsége a kormányhoz köthető magánszemélyek tulajdonában van.<sup>37</sup> Ez hozzájárult az egyenlőtlen feltételek kialakulásához,<sup>38</sup> valamint korlátozta a választókat abban, hogy kellő információhoz jussanak és megalapozott döntést tudjanak hozni.<sup>39</sup> Az EBESZ/ODIHR által megkérdezettek közül néhányan azon félelmükről számoltak be, hogy politikai szimpátiájuk miatt elveszíthetik az állásukat.

***A választásokon induló jelöltek esélyegyenlőségének és a megfelelő mértékű hozzáféréseinek biztosítása érdekében a hatóságoknak egyértelmű és átfogó iránymutatásokat kell közzétenniük a köz-és magánterek kampánycélokra való felhasználására vonatkozóan.***

2013 márciusától kezdve, a választásokat megelőző több mint egy évben a kormány a „Magyarország jobban teljesít” szlogennel folytatott kampányt. Kormányzati tisztviselők szerint a kampány költsége 2013-2014-ben 4,5 millió euró volt. Ezután a kormány 640 euróért adta el a szlogen használati jogait a Fidesznek, amit követően a kormány és a Fidesz feltűnően hasonló hirdetéseket tett közzé. A Kúria 2014. március 18-i végzése értelmében a kormány által folytatott kampány politikai hirdetésnek minősül, és annak tartalmát és kivitelezését tekintve is átfedés figyelhető meg a Fidesz kampányával.<sup>40</sup> Számos, a Fidesz által irányított önkormányzat is hasonló módon a kormánypárt mellett kampányolt.<sup>41</sup> A kampány ideje alatt a Fidesz által vezetett kormány tájékoztató leveleket küldött a potenciális választópolgároknak a kormány rezsi-csökkentést célzó kezdeményezései révén elért megtakarításokról, ami szintén a Fidesz kampányának egyik központi eleme volt. A kormány által a Fidesz érdekében folytatott kampány ellentétes az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 5.4 bekezdésével, amely az állam és a politikai pártok világos elkülönülését írja elő.

***A hatóságoknak védintézkedéseket kell kidolgoznia és alkalmaznia az állam és a politikai pártok világos elkülönülésének biztosítása érdekében, megakadályozva, hogy a jelöltek jogosulatlanul kihasználják a hivataluk által nyújtott előnyöket választási célokra.***

## X. KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS

A választáson induló jelöltek állami támogatást és magánforrásokat is felhasználhattak a választási kampány finanszírozására. A kampányfinanszírozást szabályozó legfontosabb törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2011. évi törvény, amely a

<sup>37</sup> Több nagy köztéri hirdető cég, mint például az Euro Publicity, a Publimont és az Euro AWK szoros üzleti kapcsolatot ápolt a Fidesz-szel.

<sup>38</sup> A kampány kezdetekor egy kormányrendeletet kibővítése révén tilos volt politikai hirdetéseket elhelyezni lámpaoszlopokon, közutakon vagy lakott területen kívüli utakon autópályák vagy főutak 100 méteres körzetében. Ennek ellenére a kormány és egyes Fideszhez közeli települések, mint például Salgótarján, elhelyezett hirdetéseket lámpaoszlopokon, azt állítva, hogy azok nem politikai hirdetések voltak. A Kúria később hatályon kívül helyezte a kormányrendelet azon részét, amely megtiltotta a politikai pártok számára a lámpaoszlopokon való hirdetést. A választási eljárásról szóló törvény 143a. pontja rendelkezik a plakátok falakon és kerítéseken való kihelyezéséről, azonban nem rendelkezik a lámpaoszlopok tulajdonosától való engedélyek kérésének szükségességéről.

<sup>39</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.7 bekezdése értelmében lehetővé kell tenni „a politikai kampány tisztességes és szabad légkörben történő lebonyolítását, amely során sem a közigazgatási tevékenység, sem az erőszak, sem a megfélemlítés nem akadályozza a pártokat és jelölteket, hogy szabadon bemutassák nézeteiket és képességeiket, 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>40</sup> A pert az Együtt indította a TV2 ellen a kampányhirdetések sugárzására vonatkozó törvény megsértése miatt. A Kúria megtiltotta a TV2-nek a hirdetés további sugárzását. A határozatot a TV2 nem teljesítette teljes mértékben és tovább folytatta egy alapvetően azonos hirdetés sugárzását, amíg az NVB március 27-én jóváhagyott egy második panaszt. A jogsértés miatt nem szabtak ki büntetést a TV2-nek.

<sup>41</sup> Az EBESZ/ODIHR misszió hosszú távú megfigyelői az önkormányzatok által finanszírozott sajtótermékeknek a Fideszt népszerűsítő felhasználásáról számoltak be. Ezt többek között Budapesten és Nyíregyházán jelentették.



közpénzekből nyújtott hozzájárulást és a kiadási korlátokat határozza meg, azonban csak korlátozott mértékű jelentéstételi kötelezettséget ír elő. A magánadományokat pedig a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 2012. évi törvény szabályozza. Ezek az új kampányfinanszírozási törvények figyelembe veszik az EBESZ/ODIHR által az átláthatóság és elszámoltathatóság megerősítésére vonatkozó korábbi ajánlásokat, és ezt messzemenően üdvözölték az EBESZ/ODIHR által megkérdezettek. A jogszabályok azonban nem felelnek meg az alapvető átláthatósági követelményeknek,<sup>42</sup> valamint nem szabályozzák a harmadik fél által folytatott kampánytevékenységeket és a független jelölteknek nyújtott adományokat. Az EBESZ/ODIHR által megkérdezett egyes szakértők továbbá felhívták a figyelmet a magánadományok korlátozásának hiányára.<sup>43</sup> A jogszabályok nem teszi kötelezővé külön bankszámla használatát kampánycélokra. Nincs továbbá sablon a jelentéstételhez, ami következetlenséget eredményezhet.

***Felül kell vizsgálni a kampányfinanszírozási keretszabályozást, figyelembe véve az ezen jelentésben szereplő, valamint az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) által meghatározott hiányosságokat és kétértelműségeket. Különösképpen meg kell fontolni a magánadományokra vonatkozó korlátozás bevezetését és a külön bankszámla használatának előírását a választásokon induló jelöltek számára, továbbá biztosítani kell, hogy a követelményeknek valamennyi jelölt és párt eleget tesz. Mérlegelni kell valamennyi, a kampányfinanszírozással kapcsolatos jogszabály egy törvénybe való konszolidálását.***

Egy jelölt legfeljebb 16 000 euró értékben költhetett saját kampányára. Az egyéni képviselőjelöltek legfeljebb 3 200 euró állami finanszírozásban részesülhettek, attól függően, hogy a jelölő szervezet összesen hány jelöltet regisztrált országszerte. Az egyéni képviselőjelölteket állító politikai pártok, valamint a listát állító nemzetiségi önkormányzatok további állami támogatásban részesültek.<sup>44</sup> Amennyiben egy jelölt nem szerezte meg az adott választókerületben leadott szavazatok legalább 2%-át, akkor vissza kellett fizetniük az állami támogatást, ez az előírás azonban az állami támogatásban részesülő politikai pártokra nem vonatkozott.

A jogszabályok arra kötelezik a médiacsatornákat, hogy tegyék közzé a politikai hirdetések árait, továbbá megtiltják a magán rádióállomások és televíziós csatornák számára a fizetett hirdetések sugárzását. Ugyan a kampányköltségek jelentős részét kültéri hirdetésekre fordították, a cégeknek nem kellett közzétenniük a kültéri hirdetések árlistáit.<sup>45</sup>

A kampány során a választásokon induló jelöltek pénzügyi tevékenységét egyetlen állami intézmény sem követte nyomon. A jelölteknek a hivatalos választási eredmények után 60 nappal kellett benyújtaniuk pénzügyi jelentéseiket. A GRECO egyik ajánlását figyelembe véve a törvény bírságot ír elő a jelentéstétel elmaradása vagy a kampányra fordítható összeghatár túllépése esetére

<sup>42</sup> Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének 7.3 pontja kimondja, hogy „Valamennyi pártnak mérlegelni kell olyan megfelelő jogalkotási és igazgatási intézkedések meghozatalát, amelyek összeegyeztethetők ezen Egyezmény célkitűzéseivel és az adott állam jogának alapvető elveivel a köztisztviselők betöltésére megválasztott jelöltek, és adott esetben a politikai pártok finanszírozása átláthatóságának növelése érdekében.”

<sup>43</sup> Csak az 1 600 eurónál nagyobb összegű adományokat kell feltüntetni a pártok éves jelentésében. Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság 2010. évi, politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatásának 175. bekezdése előírja, hogy „a magánadományokra vonatkozó ésszerű korlátozás kiterjedhet az egyetlen adományozó által adható hozzájárul maximális mértékére. Ez a korlátozás hatékonyan bizonyult a korrupció minimalizálásában, valamint a politikai befolyás megvásárlásában.”

<sup>44</sup> A pártok kb. 500 ezer és 2 millió euró közötti összegű támogatásra jogosultak az egyéni választókerületekben regisztrált jelöltjeik számától függően.

<sup>45</sup> A sajtófigyeléssel és marketinggel foglalkozó *Kantar Media* ügynökség szerint a jelöltek kültéri kampánytevékenységének költsége 8,3 millió euró volt, amely a kampányra költött teljes összeg 85%-a. Emellett a 2014. január-március közötti időszakban az állami cégek becslések szerint 6,5 millió eurót költöttek hirdetésekre.

<sup>46</sup> A mandátumot szerzett pártokat az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzi a választásokat követő egy éven belül, ez azonban nem vonatkozik azokra a jelöltekre, akik nem szereztek parlamenti mandátumot.<sup>47</sup> Ez az időkeret ellentétes a bevált nemzetközi gyakorlattal és korlátozza a kampányfinanszírozás átláthatóságát és az elszámoltathatóságát.<sup>48</sup>

***Mérlegelni kell az időközi jelentéstételi kötelezettség, valamint a rövidebb határidők bevezetését a bevált nemzetközi gyakorlattal összhangban.***

***A közjogi keretet oly módon kell módosítani, hogy az Állami Számvevőszék egyértelmű felügyeleti és nyomon követési jogkörrel rendelkezzen. Emellett meg kell vizsgálni a kampányfinanszírozási szabályok megsértését nyomon követő, időben alkalmazott felügyeleti mechanizmus bevezetését.***

Egyes civil szervezetek aktívan részt vettek a választási kampányban, hirdetőtáblákat felállításával vagy kampányrendezvények szervezésével. A Civil Összefogás Fórum (CÖF), amely az óriásplakátok és hirdetőtáblák segítségével folytatott negatív hangvételű kampánya során számos ellenzéki vezetőt támadott, kültéri hirdetési kampányt folytatott, amelynek költsége az EBESZ/ODIHR misszió által megkérdezett szakértők szerint hozzávetőlegesen 1,5 millió euró volt. A harmadik fél által folytatott tevékenységekről nem készült jelentés, és az Állami Számvevőszék sem követte nyomon azokat, így ezek megkerülhették a kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályozásokat.<sup>49</sup>

***Kampányfinanszírozási jogszabályokat kell kidolgozni a harmadik fél által a választási eljárás során folytatott kampánytevékenység nyomon követésére.***

## **XI. MÉDIA**

### **A. A MÉDIAKÖRNYEZET ÉS A MÉDIATEVÉKENYSÉG JOGI KERETEI**

A választási kampány alatti sajtótevékenységet elsősorban a választási eljárásról szóló törvény, emellett a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény, valamint a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény szabályozza. Az utóbbi módosítására 2012. május 24-én került sor. Az EBESZ sajtószabadság-biztos a joganyag több olyan rendelkezésére hívta fel a figyelmet, amelyek csorbíthatják a médiapluralizmust és a politikai irányítás veszélyének teszik ki a sajtót. Emellett hangsúlyozta, hogy még számos kiemelt probléma nem került orvoslásra, többek között „a Médiahatóság és a Médiatanács elnökének és tagjainak jelölése és kinevezése, ezen testület hatásköre a televíziós és rádiós médiatartalmak felett, valamint a kiemelkedően magas büntetések kiszabásának lehetősége, amely az újságírók öncenzúrájához vezethet.”<sup>50</sup>

A médiaszabályozás alapján minden közzolgálati médiacsatorna köteles korrekt és

<sup>46</sup> Lásd az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának 2012. június 20-i, Magyarországról szóló értékelő jelentését.

<sup>47</sup> Az ÁSZ a nem parlamenti pártokat kizárólag más jelöltek által benyújtott kérelem alapján vizsgálhatja.

<sup>48</sup> Az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatásának 200. bekezdése előírja, hogy „a kampányfinanszírozásról szóló jelentéseket a választásokat követően 30 napon belül kell benyújtani a megfelelő hatóságokhoz.”

<sup>49</sup> Lásd a Miniszterek Tanácsának az Európa Tanács tagállamaihoz intézett, “Az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról” című CM/Rec(2007)14 ajánlását: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

<sup>50</sup> Ehhez lásd még az EBESZ sajtószabadság-biztosának 2012. május 25-i sajtóközleményét: <http://www.osce.org/fom/90823>.

kiegyensúlyozott politikai tájékoztatást nyújtani. A közszolgálati sajtónak ingyenes műsoridőt kell biztosítani a jelöltek számára. Bár a kereskedelmi csatornák már nem sugározhatnak fizetett politikai hirdetéseket, ugyanakkor egyenlőségi alapon továbbra is lehetőségük van ingyenes műsoridőt biztosítani a választásokon induló minden jelölt számára. A jelen választások során azonban egyetlen sajtóorgánium sem élt ezzel a lehetőséggel. Egy alkotmánymódosítás megtiltotta a fizetett politikai hirdetések közzétételét a televízió- és rádióműsorokban, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság döntése alapján az ilyen jellegű rendelkezések indokolatlanul korlátozzák a szólás- és a sajtószabadságot. A jelenlegi médiakörnyezetben az egyéb politikai hirdetések hiánya az országos kereskedelmi csatornákon, valamint a jelentős mennyiségű, kormányt népszerűsítő hirdetések aláásták a választáson induló jelöltek szabad és egyenlő hozzáférését a média által kínált lehetőségekhez, ami ellentétes az EBESZ Koppenhágai Dokumentumának 7.8 bekezdésével.<sup>51</sup>

***Ahhoz, hogy a jelöltek a jelen médiakörnyezetben egyenlő esélyekkel indulhassanak, fel kell vetni a jogszabály módosításának lehetőségét, hogy az a fizetett és ingyenes politikai hirdetéseket is lehetővé tegye a televízióban és a rádióban.***

***Módosításra szorulnak a vonatkozó jogi keret azon rendelkezései, amelyek a választási kampány során lehetővé teszik a kormányt támogató hirdetések sugárzását, hogy ezzel elejét lehessen venni a kormánypárt aránytalan kampányelőnyhöz jutásának.***

A médiakörnyezetet jelentős számú rádióállomás, televíziós csatorna és nyomtatott médiacsatorna együttes jelenléte jellemzi<sup>52</sup>, amelyek többsége köztudottan a politikai jobb- vagy baloldalhoz köthető. Az EBESZ/ODIHR missziói által megkérdezettek szerint csupán néhány sajtóorgánium tekinthető függetlennek.<sup>53</sup> A politikai pluralizmust aláássa a Fideszhez köthető üzletemberek közvetlen vagy közvetett tulajdonában lévő médiacsatornák egyre növekvő száma, valamint az, hogy az állami hirdetési kiadások ezen médiacsatornákhöz folynak be. A kormánnyal szemben kritikus újságírók arról számoltak be az EBESZ/ODIHR misszióknak, hogy az állami- vagy magánhirdetések lehetséges megszüntetése veszélyezteti a médiacsatornák gazdasági életképességét, öncenzúrához vezet, valamint felszámolja a kormány tevékenységeit kritikus szemszögből bemutató riportokat.<sup>54</sup> Helyi szinten az EBESZ/ODIHR misszió megfigyelői azt tapasztalták, hogy az önkormányzati finanszírozású sajtótermékek általában az adott régióban hatalmon levő párt vagy jelölt javára kampányoltak.<sup>55</sup> Emellett a piacvezető televíziós csatornák

<sup>51</sup> Az EBESZ Koppenhágai Dokumentumának 7.8 bekezdése előírja, hogy a résztvevő államok „biztosítják, hogy semmilyen jogi vagy közigazgatási akadály ne álljon útjában a választási folyamatban részt venni kívánó politikai csoportosulások és egyének számára a médiához való akadálytalan, megkülönböztetés-mentes alapon történő hozzáférésnek.”

<sup>52</sup> A Médiatanács adatai szerint 212 rádió- és 492 televíziós csatorna van jelen, amely magába foglal valamennyi országos, regionális, helyi és közösségi műsorszolgáltatót. A nyomtatott sajtótermékek száma 3 359.

<sup>53</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011. évi 34. sz. Általános megjegyzésének 13. bekezdése szerint „a szabad, cenzúrázatlan és akadálytalan sajtó és egyéb médiacsatornák valamennyi társadalomban alapvető szerepet játszanak a vélemény- és szólásszabadság biztosításában és az egyéb egyezményes jogok gyakorlásában.”

<sup>54</sup> Több újságíró arról tájékoztatta az OSCE/ODIHR missziót, hogy egyes magánpiaci hirdetőket kormányközei személyek kerestek meg azzal a javaslattal, hogy hirdetéseiket egyes médiacsatornákról helyezték át inkább a kormánypárti sajtóba.

<sup>55</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 1983. évi 10. sz. Általános megjegyzésének a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkéről szóló 1. bekezdése rendelkezik „a véleményalkotás jogának a beavatkozás veszélye nélküli” védelméről. Az Emberi Jogi Tanács 2011. évi 34. sz. Általános megjegyzésének 16. bekezdése emellett úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok pártjainak biztosítaniuk a közszolgálati sajtó

profilja a szórakoztatásra helyezi a hangsúlyt, és csak korlátozott mennyiségben sugároznak politikai jellegű információkat híradókban és a napi aktualitásokkal foglalkozó műsorokban. Az interneten azonban fellelhetőek független hírforrások, amelyek elősegíthetik a közéleti pluralizmust.

***Az állami hirdetési szerződéskötéseket átlátható formában, független testület által auditálva kell végrehajtani. Meg kell vizsgálni az állami hirdetések átírányításának lehetőségét kizárólag olyan csatornába, amelyek a tulajdonviszonyok teljes átláthatósága mellett, belső magatartási kódex és önszabályozó normák alapján működnek.***

A kormánykritikus tartalmak hiányát a televízióban és a rádióban a közszolgálati MTVA (Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap) függetlenségének hiánya is súlyosbítja. A 2010-ben elfogadott jogszabály nem biztosítja az MTVA pénzügyi és szerkesztői függetlenségét. Valamennyi közszolgálati médiacsatorna, így a Magyar Távirati Iroda (MTI) főigazgatóját is az újonnan létrehozott médiafelügyeleti szerv részeként működő Médiatanács elnöke jelöli ki. A Médiatanácsot a parlamenti képviselők kétharmados többségének szavazatával nevezik ki. A törvény alapján továbbá az MTI valamennyi közszolgálati médiacsatorna kizárólagos hírforrása. Emellett az előfizetéses hírügynökségek szolgáltatásait megfizetni nem tudó sajtótermékek is az MTI által ingyenes letöltésre és továbbításra felkínált híryanagokra és fotókra támaszkodnak.

***A közszolgálati médiát – beleértve annak helyi szintjeit is – szigorúbb, a kormányzati beavatkozást kizáró szabályozásnak kell alávetni. Garantálni kell a belső médiapluralitást, a felügyelettel pedig egy valamennyi érdekcsoport képviseletével létrehozott független testületet kell megbízni.***

Sajtószakemberek arról számoltak be az EBESZ/ODIHR misszióknak, hogy a pártok megfelelő részvételének hiánya a Médiatanácsban, valamint annak jelentős szankcionáló hatalma az önkényes beavatkozás veszélyével fenyeget.<sup>56</sup> Emellett a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” definíciója a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásban jogilag nem értelmezhető egyértelműen.

A Médiatanács a kampányban a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” hiányával kapcsolatos panaszok tárgyában nem hozott döntést, annak ellenére, hogy a kérdéses időszakban legalább egy panasz benyújtásra került.<sup>57</sup> Az NVB és a Kúria azonban a szerkesztői tartalom kapcsán több döntést hozott, annak ellenére, hogy ezzel kapcsolatban a Médiatanács kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Március 27-én a NVB úgy határozott, hogy az ATV kereskedelmi televíziós csatorna és a

---

független formában való működését”. Ennek alapján a tagállam pártjainak kell szavatolni ezek függetlenségét és szerkesztői szabadságát. Olyan finanszírozási rendszert kell létrehozniuk, amely nem veszélyezteti függetlenségüket.”

<sup>56</sup> A Médiatanács széles hatáskörrel rendelkezik a médiára vonatkozó jogszabályok megsértésével kapcsolatos szankciók kiszabása és végrehajtása terén. A kiszabott büntetéseket a lehetséges jogorvoslati felülvizsgálat előtt kell kifizetni. Az Európa Tanács szakértői jelentése szerint a szankciórendszer aránytalan és jogbizonytalanságot szül. Lásd: [http://hub.coe.int/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fbc88585-eb71-4545-bc5d-b727e35f59ae&groupId=10227](http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=fbc88585-eb71-4545-bc5d-b727e35f59ae&groupId=10227).

<sup>57</sup> A Médiatanács panaszokkal kapcsolatos döntéshozatali határidejét akár 23 napra is meghosszabbíthatja, ez pedig nem nyújtott megfelelő jogorvoslatot az ötvennapos kampányidőszak tekintetében. A Médiatanács arról tájékoztatta az EBESZ/ODIHR missziót, hogy március 25-én a Jobbik „kiegyensúlyozott tájékoztatás” témában panaszt nyújtott be az állami megemlékezések napjával kapcsolatban. A kampányt megelőzően 2014-ben emellett öt további panasz érkezett a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” kapcsán, ebből négyet a Jobbik nyújtott be. A Médiatanács négy panaszt visszautasított, egyet formai okokra hivatkozva vetett el.

*Népszabadság* nem rendezhet miniszterelnök-jelölti vitát a *Jobbik* meghívása nélkül.<sup>58</sup> Április 1-jén a Kúria jóváhagyta a Nemzeti Választási Bizottság döntését arra hivatkozva, hogy egy ilyen vita kampányeszköznek minősül, mivel „alkalmas a döntések befolyásolására”. A miniszterelnök-jelöltek közötti vitára nem került sor. Televíziós újságírók arról értesítették az EBESZ/ODIHR missziót, hogy a Fidesz vezetője, Orbán Viktor egyetlen vitában sem volt hajlandó részt venni.

***A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény 13. paragrafusát módosítani kell, hogy egyértelműen meghatározza a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” fogalmát a televíziós és rádiós műsorszórásra vonatkozóan.***

***A „kiegyensúlyozott tájékoztatásról” szóló rendelkezés megvalósulását egy ténylegesen független végrehajtó testületnek kell ellenőriznie. Ez a panaszokra reagálva, vagy ex officio működhetne közre a megfigyelt szabálysértések időben történő kezelésében. A testület által biztosított jogorvoslat nem korlátozhatja a sajtót tevékenységeiben és nem erősítheti az újságírói öncenzúrát.***

2013. november 5-én az Országgyűlés módosításokat fogadott el a Büntető Törvénykönyv azon intézkedéseire vonatkozóan, amelyek a becsület csorbítására alkalmas kép- és hangfelvételek készítésével és nyilvánosságra hozatalával foglalkoznak, amely cselekmények elkövetéséért akár három évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható. Ez hozzájárult a bizonytalanság légkörének és az öncenzúra lehetőségének erősítéséhez.<sup>59</sup>

***A rágalmasra vonatkozó büntetőjogi rendelkezéseket vissza kell vonni, és a sértett hírnév helyreállítását célzó polgárjogi szankciók kidolgozásával kell helyettesíteni. A szankcióknak egyértelműen arányban kell állniuk az okozott kár mértékével, a jogszabályban pedig a nem vagyoni jogorvoslatokat kell előnyben részesíteni.***

## **B. A VÁLASZTÁSOK MÉDIAVISSZHANGJA**

Az MTVA eleget tett azon jogi kötelezettségének, amely szerint 600 perc ingyenes műsoridőt kellett biztosítani valamennyi közszolgálati médiacsatornán, elosztva azt a jelöltlisták között. Az Alaptörvény azon rendelkezései azonban, amelyek kizárólag az ingyenes politikai hirdetések sugárzását teszik lehetővé a kereskedelmi televíziós csatornák számára, gyakorlatilag a politikai hirdetések teljes hiányát eredményezték az országos kereskedelmi televíziós csatornákon. Ezzel szemben a kormányt népszerűsítő hirdetések március 18-ig láthatóak voltak a televízióban, ugyanazzal a szlogennel, amelyet a *Fidesz* is használ (lásd: A választási kampány című fejezet).<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Április 4-én az NVB 16 600 eurós bírságot szabott ki a TV2-re azért, mert hírműsorában nem tájékoztatott a *Jobbik*ról. Ugyanakkor az NVB formai okok miatt elutasította az MSZP-*Együtt*-PM-DK-MLP által az MTI ellen közösen benyújtott panaszt, amikor az nem tudósított a Fidesz egyik parlamenti képviselőjének „vagyonbevallásában felmerült valótlan tények” témájában tartott sajtótájékoztatóról, míg egy volt MSZP-párttag büntetőjogi vádjairól szóló sajtótájékoztatókról 43 különálló esetben tudósított.

<sup>59</sup> Lásd többek között az EBESZ sajtószabadságért-biztosának 2013. november 6-án kiadott sajtóközleményét: „A rágalmas hosszabb szabadságvesztéssel járó büntetési tételei korlátozó hatással lehetnek a sajtószabadságra Magyarországon, figyelmeztet az EBESZ képviselője.” Lásd: <http://www.osce.org/fom/107908>.

<sup>60</sup> Ezen hirdetések összesítve mintegy három órát tettek ki az EBESZ/ODIHR misszió által megfigyelt négy csatorna műsoridejéből. A TV2 nem teljesítette megfelelően a Kúriának a csatorna ellen hozott határozatát. A jogszabályok nem állapítanak meg szankciókat a rendelkezések be nem tartásának esetére.

Az EBESZ/ODIHR misszió öt hírújság és öt televíziós csatorna kampánytájékoztatásán végzett kvalitatív és kvantitatív sajtófigyelési elemzést.<sup>61</sup> A médiafigyelés eredményei azt mutatják, hogy az öt megfigyelt televíziós csatorna közül három (beleértve a közszolgálati M1-et is) erősen részrehajló volt a Fidesz javára hírműsoraikban. A Fidesz szinte valamennyi kampánytevékenységét pozitív megvilágításban tüntette fel, míg az ellenzéki összefogásról nagyrészt negatív tudósítások szóltak.<sup>62</sup> Az M1 ugyanakkor az ellenzéki összefogásnak biztosított több tájékoztatási műsoridőt.<sup>63</sup> Az ellenzéki összefogásról szóló tudósítások a Hír TV és a TV2 esetében szintén 80 %-ban, illetve 49 %-ban voltak negatív hangvételűek. A piacvezető RTL Klub a megfigyelt idő 45 %-ában tudósított a Fideszről, részben negatív, részben pozitív színben. Az ellenzéki összefogás itt az idő 42 %-ában negatív, 33%-ában pozitív tudósítást kapott. Ugyanakkor az RTL Klub kampánytudósításokra szánt műsorideje korlátozott volt.<sup>64</sup> A választásokon induló többi jelölről, például az LMP-ről és a Jobbikról lényegesen kisebb mértékben tudósítottak. Az M1-en a Jobbik a tájékoztatásra fordított idő 5 %-át, az LMP 3 %-át kapta. A Hír TV csupán az idő 2 %-át fordította a Jobbik, és 1 %-át az LMP tevékenységeire. A TV2 a Jobbikról az idő 1 %-ában, az LMP-ről 3 %-ában tudósított.

A megfigyelt nyomtatott médiumok közül kettő, a Népszabadság és a HVG jelentetett meg jelentős kritikát a Fideszről, míg a Blikk, Metropol és a Magyar Nemzet részrehajlással tudósított a hatalmon levő pártról.

## XII. BELFÖLDI ÉS NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐK

Az EBESZ/ODIHR korábbi ajánlásai ellenére a jogszabályok nem teszik lehetővé a pártoktól független állampolgári megfigyelők részvételét, ami ellentétes az EBESZ kötelezettségvállalásaival.<sup>65</sup> A regisztrált jelölttel rendelkező szervezeteknek ugyanakkor joguk van szavazati joggal rendelkező tagot delegálni az NVB-be. Emellett legfeljebb öt megfigyelőt is kijelölhetnek, hogy az NVI-ben ellenőrizzék a levélszavazás menetét, ez azonban nem vonatkozik a nemzetiségi listát állító szervezetekre. Az országos nemzetiségi listák által az NVB-be küldött delegáltak csak a nemzetiségi kérdésekben vehetnek részt.

***A választási törvényt módosítani kell, hogy az EBESZ kötelezettségvállalásainak megfelelően lehetővé tegye a pártoktól független állampolgári megfigyelők bevonását a választási folyamat***

<sup>61</sup> A nyomon követett televíziós csatornák az M1, ATV, Hír TV, RTL Klub és TV2, a nyomtatott sajtótermékek pedig a Blikk, HVG, Magyar Nemzet, Metropol és Népszabadság. A médiafigyelés március 11-től április 6-ig tartott.

<sup>62</sup> Az M1-en az ellenzéki összefogásról szóló tudósítások 84 %-a, míg a Fidesz kampányát bemutató anyagoknak mindössze 5 %-a volt negatív hangvételű.

<sup>63</sup> Az M1 hírműsoraiban a kampánytudósításra szánt idejének 47 %-át fordította az Összefogásra, míg a Fidesznek 38 % jutott az időből. A többi jelölt jóval kevesebb figyelmet kapott a tudósításokban. Ezek az adatok a kampányban megjelenő politikai szereplőkre vonatkoznak, a politikusok állami funkciójához szorosan kapcsolódó megjelenését nem számítva.

<sup>64</sup> Az RTL Klub a teljes megfigyelt időszak hírműsoraiban nem egész négyórányi műsoridőt szánt a politikai szereplők kampánytevékenységeire, amely napi átlagban mindössze 8 percet jelent.

<sup>65</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 8. bekezdése kimondja, hogy „a külföldi és a hazai megfigyelők jelenléte javíthatja a választásokat lebonyolító tagállam választási folyamatainak menetét.”

*valamennyi szakaszába.*

Az adott választókerületben regisztrált valamennyi politikai szereplőnek jogában áll tagokat delegálni az SZSZB-kbe. Pozitív előrelépés, hogy a választási eljárásról szóló törvény lehetővé teszi a teljes választási folyamatot figyelemmel kíséző nemzetközi megfigyelők jelenlétét, az EBESZ/ODIHR korábbi ajánlásainak megfelelően

### **XIII. PANASZOK ÉS FELLEBBEZÉSEK**

A választási eljárásról szóló törvény lehetővé teszi a választók és a jelöltek számára a panaszok benyújtását, azonban új formai követelményeket ír elő. A választással kapcsolatban beadott legtöbb panaszt első fokon az OEVB-k és az NVB vizsgálja. Az OEVB-döntésekkel szemben az NVB-nél lehet fellebbezni, az NVB döntéseit pedig a Kúria elé lehet vinni. Ennek döntése jogerős, kivéve, ha az ügy az Alkotmánybíróság elé kerül fellebbvitelre, amennyiben a kérelmező alkotmányos jog sérelmét panaszolja. A panaszokat három napon belül kell érkeztetni és döntésre vinni.

Az NVB több mint 900 panasszal és fellebbezéssel foglalkozott. Ezek legalább 65 %-át formai okokra hivatkozva elutasította. Ha a panasztevő bármilyen technikai hibát ejtett a beadványban, akkor panaszát a jogorvoslat lehetősége nélkül utasították el.<sup>66</sup> Az NVB emellett mintegy 75 olyan panasz vizsgálatát utasította el formai kifogás alapján, amelyek az aláírásgyűjtési folyamat során felmerülő választási csalás gyanújáról tettek bejelentést, arról tájékoztatva a hatóságot, hogy a pártok a szavazók beleegyezése nélkül készítettek másolatokat a pártregisztárciók céljára gyűjtött támogató aláíróvekről, ezeket egymás közt továbbadták vagy pénzért értékesítették.<sup>67</sup> Az NVB nem vizsgálta ki a gyanúsításokat, és csak a széleskörű sajtóvisszhang után továbbította azokat a rendőrségnek, annak ellenére, hogy a választási eljárásról szóló törvény 14. paragrafusa alapján a szervezet első számú feladata a választások tisztaságának és jogszerűségének szavatolása.<sup>68</sup>

A választások napjára vonatkozó panaszok általában a külföldről szavazók megfelelő hozzáférésére vonatkoztak, és ezek 90 %-át formai okok miatt utasították el. Két választókerület eredményei kerültek fellebbvitelre az NVB elé, amely mindkét esetben jóváhagyta az OEVB-k döntését. Az egyik, tovább fellebbezett döntést a Kúria szintén jóváhagyta.

Az Alkotmánybírósághoz 64, a Kúriához 244 panasz érkezett. Az ezen fórumokra fellebbezett döntések többségét szintén formai okokra hivatkozva utasították el, nagyrészt azok érdemi

---

<sup>66</sup> A hatóság reflexszerűen utasított el panaszokat többek között akkor, ha a panasztevő nem adott meg személyi azonosító vagy regisztrációs számot, hibásan töltötte ki saját címadatait, vagy nem tett hivatkozást a választási eljárásról szóló törvény megsértett paragrafusára.

<sup>67</sup> Ezek között olyan panaszok is voltak, amelyekben nem volt megjelölve a törvény sérelmet szenvedett paragrafusa, hibás dátummal vagy pontatlan címezéssel, vagy az érvényességi időn kívül lettek benyújtva. Március 27-én azonban elfogadásra került egy, a Nemzeti Bank igazgatója ellen szervezett demonstrációval foglalkozó panasz, ahol az NVB annak ellenére is a panasz beadójának javára döntött, hogy azt nem az OEVB-hez, hanem közvetlenül az NVB-hez nyújtotta be. Emellett a dokumentumban szereplő dátum több hónapos tévedést tartalmazott, a bizonyítékot csak internetes hiperhivatkozásban tartalmazta, és megkérdőjelezhető volt a választási kampányhoz való kapcsolata.

<sup>68</sup> Egyes OEVB-k helyi hatáskörben továbbították az ilyeneket a rendőrségnek.

tartalmának vizsgálata nélkül, nyilvános meghallgatásra pedig egyetlen esetben sem került sor.<sup>69</sup> A nyilvános és átlátható meghallgatások hiánya aggályos, és ellentétben áll az EBESZ kötelezettségvállalásaival.<sup>70</sup>

***A választási vitákról hozott határozatoknak minden területen átláthatónak kell lenniük, az érintett feleknek lehetőséget kell adni a nyilvános meghallgatáson való részvételre.***

A panaszok formai kifogással való elutasítása, valamint a Kúriához való felterjesztéshez szükséges kötelező jogi képviselő szükségessége miatt a panasztevők kérelmei sok esetben nem kaptak érdemi vizsgálatot, amely ellenkezik az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.10 bekezdésével.<sup>71</sup> Emellett több NVB és bírósági döntés ellentétes volt a törvényi rendelkezésekkel, ami jogbizonytalansághoz vezetett.<sup>72</sup>

***A megfelelő jogorvoslat biztosítása érdekében a választási bizottságoknak és bíróságoknak tartózkodniuk kell a panaszok formai szempontú megítélésétől, és alapos, elfogulatlan módon kell ezeket megvizsgálniuk. A döntéseket következetes formában, saját illetékességükön belül kell meghozniuk. Emellett meg kell fontolni a minden esetben kötelező jogi képviselő szükségességének visszavonását.***

Az Alkotmánybíróság a választási kampány kezdetén két esetet utasított el azzal az indokkal, hogy a panasztevő nem volt közvetlenül érintett az ügyben.<sup>73</sup> Az egyik ilyen eset tárgya a külföldről szavazókkal szembeni egyenlőtlen bánásmód volt, míg a másik arra hívta fel a figyelmet, hogy a plakátok kihelyezését tiltó kormányrendelet sérti a választói jogokat és ellentétes a választási eljárásról szóló törvénnyel. A Kúria az utóbbi témában egymással ellentétes ítéleteket hozott; az egyik esetet elfogadta, a másikat felülbírálta.<sup>74</sup> A Kúria ezt a kérdést nem ítélte elég fontosnak ahhoz, hogy precedenst teremtsen arról, hogy általánosságban hogyan fogadható el a plakátok használata a kampány során. Emellett az ítéletet nem hajtották végre teljes mértékben, mert a helyi

<sup>69</sup> Az egyik panasztevő nyilvános meghallgatást kért a Kúriától, de ezt a kérelmet is formai kifogások miatt utasították el.

<sup>70</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 12. bekezdése előírja, hogy „a tárgyalásokat kamera előtt, a törvény által előírt körülmények között kell lefolytatni, a nemzetközi jogszabályok és nemzetközi kötelezettségvállalások által előírt kötelezettségeknek megfelelően.” Lásd még az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 1984. évi 13. sz. Általános megjegyzésének a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkéről szóló 6. bekezdését, amely kimondja, hogy „A meghallgatások nyilvánossága fontos biztosítéka az egyén és a társadalom egésze érdekeinek.”

<sup>71</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.10 bekezdése előírja, hogy „mindenkinek megfelelő jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a közigazgatási határozatokkal szemben, ezáltal garantálva az alapvető jogok tiszteletét és a jogi sérthetlenséget.” Lásd még a Velencei Bizottság 2002. évi választási magatartási kódexének II.3.3b pontját, amely azt ajánlja, hogy „az eljárásnak egyszerűnek, formalitásoktól mentesnek kell lennie, különösen a panaszok elfogadásának tekintetében.”

<sup>72</sup> Például az ATV vitafórumának és a TV2 hírműsorainak ügyében, amelyben az NVB és a Kúria hozott a szerkesztői tartalomra vonatkozó döntést. A TV2-t az NVB által, mérlegelés alapján kiszabható mindössze két lehetséges büntetési tétel közül a magasabbal sújtották. Jogkör nélküli, és vonatkozó tapasztalattal nem rendelkező, nem bírósági testületként az NVB látszólag elfogult döntéseket hozott a szólásszabadság területén, így például a miniszterelnöknek az ellenzékét kritizáló kijelentéseit a szólásszabadság joga alá vette, míg a Fidesz jelöltjeit érő kritikákat valótlannak és tiltottnak minősítette.

<sup>73</sup> Az Alkotmánybíróság és a Kúria azonban következetlenül, definíció nélkül használta a „közvetlen érintettség” kritériumát.

<sup>74</sup> A bíróság úgy határozott, hogy a politikai jellegű hirdetéseket csak a választási eljárásról szóló törvény szabályozhatja, így lehetőség van a kampányplakátok elhelyezésére lámpaoszlopokon.



önkormányzatok a továbbiakban működési szabályzatok vagy saját szabályok segítségével egészen a választás napjáig folytatták a plakátok eltávolításának gyakorlatát.

***A jogbiztonság megerősítése érdekében a Kúriának meg kell vizsgálnia saját jogértelmezését, és konzisztensen kell alkalmaznia döntéseit. Emellett a törvénynek rendelkeznie kell a Kúria által hozott döntések végrehajtási mechanizmusairól, hogy ezek teljes körűen érvényesíthetők legyenek.***

Február közepétől kezdődően a rendőrséghez 157 bűnügyi nyomozási kérelem érkezett, amelynek több mint harmada a támogatói aláíróíveken szereplő személyes adatok hamisításának vagy azokkal való visszaélések gyanújával foglalkozott. A tény, hogy egy ilyen nyomozati folyamat akár két évig is tarthat, aláássa a választás időszakában a kellő időn belüli és hatékony jogorvoslat lehetőségét.<sup>75</sup>

***A bűnüldöző szerveknek biztosítaniuk kell, hogy a választási szabálysértések elkövetői mielőbb az igazságszolgáltatás színe elé kerüljenek. Meg kell fontolni azt a lehetőséget, hogy a Büntető Törvénykönyv az időben való kivizsgálásról és elbírálásról is rendelkezzen ezen eseteknél.***

#### XIV. A NŐK RÉSZVÉTELE

Az Alaptörvény tiltja a nemi alapon való megkülönböztetést, és kimondja, hogy a férfiak és a nők egyenlő jogokkal rendelkeznek. A nők továbbra is jelentősen alulreprezentáltak az Parlamentben, ahol a leköszönő országgyűlés 9,1%-át, az újonnan megválasztott képviselőknek pedig 9,5%-át adják a nők,<sup>76</sup> míg az EBESZ-átlag 23 százalék.<sup>77</sup> Nincsenek olyan átmeneti speciális jogszabályi rendelkezések (például jelöltkvóták), amelyek a nők részvételét erősítenék.<sup>78</sup> Mindössze két párt, az LMP és az MSZP rendelkezik olyan belső szabályzattal, amely támogatja a nőket jelöltlistáikon.

***Fontolóra kell venni a női jelölteket támogató, átmeneti speciális jogszabályi rendelkezések bevezetését, ennek részeként női kvóták alkalmazását a pártlistákban, lehetőséget adva a nőknek vezető pozíciók elnyerésére. A politikai pártoknak el kell gondolkodniuk a lehetőségen, hogy mindkét nemre minimumlétszámot határozzanak meg.***

A jelöltek többsége nem foglalkozott programjában konkrétan a nemek közötti egyenlőséggel

<sup>75</sup> A Büntető Törvénykönyv nem ír elő külön határidőt a választással kapcsolatos ügyekre vonatkozóan, így ezen esetekre is a bűnügyi nyomozásra vonatkozó időkereteket kell alkalmazni.

<sup>76</sup> Az újonnan megválasztott országgyűlésbe az LMP két, a Fidesz pedig kilenc női képviselőt delegált. Az Interparlamentáris Unió vonatkozó rangsorában Magyarország a 147 tagú listán a 123. helyen áll. Lásd: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

<sup>77</sup> Lásd az EBESZ/ODIHR „Női országgyűlési képviselői struktúrák az EBESZ-régióban, összehasonlító tanulmány”: <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>.

<sup>78</sup> Az EBESZ 1991. évi Moszkvai Dokumentumának 40.4. bekezdésében a résztvevő államok megerősítették, hogy „céljuk a férfiak és nők közötti nemcsak *de jure*, hanem *de facto* esélyegyenlőség megteremtése, valamint az ezen célt szolgáló hatékony intézkedések elősegítése.” Lásd még a Nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló (CEDAW) egyezményt, amely kimondja, hogy „a férfiak és nők közötti *de facto* egyenlőség gyorsítását szolgáló időszakos speciális rendelkezések nem tekinthetők diszkriminációnak.”

kapcsolatos kérdésekkel.<sup>79</sup> A hangsúly a hagyományos nemi szerepeken volt; több közismert jelölt érvelt a család fontosságával, valamint az elkülönülő női és férfi szerepek implicit vagy explicit említésével. A nők alig kaptak figyelmet a médiában. A televíziós csatornák sajtófigyelése alapján a híradásokban a politikai szereplőkről szóló kampánytudósításokban 93 %-ban férfiak jelentek meg, míg a nők megjelenítésére mindössze 7 % maradt. Az EBESZ/ODIHR misszió által megkérdezettek emellett kifejezték az iránti aggodalmukat, hogy a jelen kormányzati politikák az olyan nemi sztereotípiákat erősítik, amelyek a nők helyét a háztartásban jelölik ki.<sup>80</sup>

A nemek egyenlőségét elősegítő 2010. évi nemzeti stratégia végrehajtása továbbra is várat magára, hasonlóan az EBESZ/ODIHR által korábban kiadott azon ajánlásokhoz, amelyben a nők széles körű országgyűlési reprezentációját elősegítő hatékonyabb intézkedéseket sürget.

***Figyelmet kell szentelni a nők részvételét elősegítő egyéb intézkedések kidolgozására. Ide tartozik többek között a már létező, nemi egyenlőséget célzó nemzeti stratégiák végrehajtása, illetve a nemek egyenlőségével foglalkozó képzések biztosítása a köztisztviselők és döntéshozók számára.***

## XV. A NEMZETISÉGEK RÉSZVÉTELE

Magyarországon 13 elismert nemzetiség van jelen. A 2011-es népszámlálás adatai alapján a legnagyobb nemzetiségi csoportokat a romák és a németek adják.<sup>81</sup> Egyes források alapján feltételezhető, hogy a számadatok alábecsülik a roma népesség valós számát.<sup>82</sup> A többi csoport a népesség létszámának kevesebb, mint 1 %-át teszik ki.<sup>83</sup>

A nemzetiségek parlamenti reprezentációjának biztosítását célzó intézkedésekről régóta vita folyik Magyarországon. A választási törvény lehetővé teszi, hogy a nemzetiségek tagjai nemzetiségi listára szavazzanak. A részvételhez az állampolgároknak nemzetiségi szavazóként kellett regisztrálniuk, és ezáltal választaniuk kellett, hogy a nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listára vagy pártlistára akarják leadni szavazatukat.<sup>84</sup> Az EBESZ/ODIHR által meghallgatott nemzetiségi csoportok túlnyomó többsége egyértelmű elégedetlenségét fejezte ki amiatt, hogy választania kellett a két lista között. Egyes roma vezetők a nemzetiségek regisztrációja ellen kampányoltak, és létrehozták a Magyarországi Cigány Pártot, hogy az országos listán indulhassanak. A nemzetiségi önkormányzatok megválasztása időben megelőzte a választási törvény hatályba lépését, így ezek a

<sup>79</sup> Az LMP előírt női kvótát saját platformjára vonatkozóan. Emellett az ellenzéki összefogás is egyharmados női kvótát ígért a parlamentbe, valamint 30 %-os kvótát az országos listákra és az egyes választókerületekre vonatkozóan.

<sup>80</sup> A nemi alapú sztereotipizálás ellentétben áll az 1979-es CEDAW egyezmény 5. cikkével, amely előírja, hogy a tagállamoknak „minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy megváltoztassák a nők és férfiak szociális és kulturális viselkedési mintáit, hogy ezáltal felszámolhassák az egyik nem alsóbbrendűségén vagy felsőbbrendűségén, illetve a férfiak és nők sztereotipikus szerepein nyugvó előítéleteket és bevett és új gyakorlatokat.”

<sup>81</sup> A 2011-es népszámlálási statisztikák a romák számát 315 583-ra, a németek létszámát pedig 185 696-ra teszik.

<sup>82</sup> Lásd az Európa Tanács adatait, illetve a „Romák és travellerek” címen kiadott adatokat: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp).

<sup>83</sup> Ezek közé tartoznak a szlovák, horvát, román, ukrán, szerb, szlovén, lengyel, görög, bolgár, rutén és örmény nemzetiségűek.

<sup>84</sup> Összesen 35 289 fő regisztrált nemzetiségiként.

választópolgárok nem tudhatták, hogy a megválasztott szervek nemzetiségi listát állíthatnak. Mivel a nemzetiségi listás szavazólapok mindössze egyetlen választási lehetőséget tartalmaztak, ez leszűkítette a nemzetiségi szavazók választási lehetőségeit és megsértette a titkos szavazás elvét.<sup>85</sup>

Bár 13 elismert nemzetiség állított regisztrált listát, egy sem kapott elég szavazatot a nemzetiségi mandátumhoz. Ennek eredményeképpen képviselőtüket egy-egy szóvivő látja el az országgyűlésben, aki szavazati joggal nem rendelkezik, és hatásköre kizárólag a nemzetiségi kérdésekre terjed ki.

***A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetiségi képviseletre vonatkozó speciális rendelkezések lehetővé tegyék a nemzetiségi jelöltek közötti versengést és a nemzetiségek érdemi részvételét a parlamenti döntéshozatalban, valamint biztosítsák a szavazás titkosságát. A folyamat során törekedni kell a nemzetiségekkel folytatott érdemi konzultációra.***

Amennyiben a regisztrációjukat kérő nemzetiségi választópolgárok nem kérik, hogy nevüket töröljék a névjegyzékből, az etnikai hovatartozásukra vonatkozó információ továbbra is szerepelni fog a központi névjegyzékben. A törvény ezen tekintetében nem került sor elégséges konzultációra a nemzetiségi csoportokkal. A rendszer ebben a formában aggályokat vet fel ezen érzékeny adatoknak a nemzetiségi önkormányzatok vagy egyéb állami szervek általi felhasználásával kapcsolatban.<sup>86</sup> Az ilyen jellegű adatok védelméért felelős választási szervek és egyéb hatóságok sem rendelkeztek kellő ismeretekkel a vonatkozó eljárásokról. Ez aggályokat vet fel a tekintetben, hogy a személyes adatok védelme a nemzetközi követelményeknek megfelelően történik-e.

***A nemzetiségek képviseletét célzó bármely speciális rendelkezésnek arányban kell állnia a kitűzött céllal, és biztosítania kell az adatvédelem és az önkéntes önazonosítás normáinak teljesülését.***

A nemzetiségekkel kapcsolatos kérdések szinte teljesen hiányoztak a kampányból. Az elmúlt években előforduló, a szélsőséges szervezetek és egyének által elkövetett erőszakos romaellenes cselekedetek, valamint a széles körben elterjedt romaellenes retorika félelmet keltett a roma közösségekben. Az EBESZ/ODIHR missziónak nyilatkozók közül többektől érkezett jelentés a nemzetiségi szavazók regisztrációja során történt manipulációról, főként a roma közösség vonatkozásában, amelynek kiszolgáltatottságát politikai szereplők több alkalommal is kihasználhatták.

## XVI. VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK A VÁLASZTÁS NAPJÁN ÉS AZ EREDMÉNYEK

<sup>85</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.3 bekezdése előírja, hogy „a szavazatok leadását titkos szavazás keretében, vagy azzal egyenértékű szavazási eljárással kell biztosítani.” Emellett az EBESZ/ODIHR és a Velencei Bizottság 2012. június 15-16-án kiadott közös véleménye (DL-AD(2012)012) szerint ez „korlátozza a választások napján a nemzetiségi választópolgárok választási lehetőségét a választások arányos részében, különösképpen, amikor csak egy lista versenyzik az adott kisebbség szavazatáért.” <http://www.osce.org/odihr/91534>.

<sup>86</sup> Lásd az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 1995. október 24-i 95/46/EK irányelvét a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, amely a következő címen érhető el: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31995L0046>.

## KÖZZÉTÉTELE

Az EBESZ/ODIHR missziókra vonatkozó módszertani szabályoknak megfelelően a misszió nem végzett átfogó és szisztematikus megfigyelést a választás napján. Ettől függetlenül azonban a misszió tagjai több (korlátozott mennyiségű) szavazóhelyiséget meglátogattak, és egyes választókerületekben figyelemmel kísérték a szavazatok összesítését is.

### A. SZAVAZÁS

A választás napján a választási eljárások általában véve szervezeten és átlátható módon zajlottak. A nemzetközi megfigyelők által felkeresett korlátozott számú szavazóhelyiségben az SZSZB-k megfelelő tudással rendelkeztek a választási eljárásokra vonatkozóan. A lakóhelyüktől távollévők szavazásához biztosított számos szavazóhelyiség előtt hosszú sorok váraoztak, és nem volt elég hely a nagyszámú választópolgár fogadásához. Voltak olyan helyiségek, amelyeknek 5 000 főt kellett kiszolgálniuk.<sup>87</sup> A tudósítások alapján egyes választóhelyiségek előtt több mint két óráig is sorban álltak, azonban a szavazók megőrizték türelmüket. A törvényi előírásoknak megfelelően a szavazóhelyiség bezárásakor a sorban álló szavazók még leadhatták szavazatukat.

***Figyelmet kell szentelni annak biztosítására, hogy a lakóhelyüktől távollevő szavazók számára kijelölt szavazóhelyiségekre is vonatkozzon a rendes szavazóhelyiségeket érintő maximális látogatói korlát.***

Ugyan a törvény ezt nem tiltja, a nemzetközi megfigyelők számos esetben jelentették, hogy a választópolgárok a szavazófülkén kívül töltötték ki a szavazólapokat, veszélyeztetve ezzel a szavazás titkosságát. Egyes szavazóhelyiségekben a fülkéken kívül is találhatóak voltak tollal ellátott asztalok, amelyek gyakorlatilag a fülkén kívüli szavazásra bíztatták a választókat. Ugyanakkor egyetlen esetben sem jelentettek vagy figyeltek meg megfélemlítést vagy nyomásgyakorlást. A szavazóknak lehetőségük volt rá, hogy a számukra biztosított borítékokba helyezve adják le szavazólapjaikat, ez azonban nem biztosított nagyobb mértékű titkosságot.<sup>88</sup> Ez a jelenség adminisztrációs nehézségeket is okozhat, beleértve a szavazatok nem szándékos elvesztését a számlálás közben. Más esetekben azt tapasztalták, hogy párok együtt, egyszerre töltötték ki a szavazólapokat a fülkékben. A törvény általánosságban nem nyújt teljes körű garanciát a szavazás titkosságának tiszteletben tartására, holott ezt a demokratikus választások alapelveinek kell tekinteni.<sup>89</sup>

***A hatóságoknak fontolóra kell venniük olyan rendelkezések bevezetését, amelyek egyértelműen garantálják a szavazás titkosságát. Mérlegelni kell a borítékok használatának elhagyását, feltéve hogy a szavazólapok a titkosság érdekében összehajthatók.***

<sup>87</sup> A törvény alapján az egy szavazóhelyiséghez hozzárendelt szavazók száma nem haladhatja meg az 1 200 főt.

<sup>88</sup> Mivel a boríték használata nem volt kötelező, ezért a szavazatszámlálás során a boríték hiánya alapján is volt lehetőség szavazók beazonosítására.

<sup>89</sup> Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 7.4 bekezdése előírja, hogy „a szavazatok leadását titkos szavazás keretében, vagy azzal egyenértékű szavazási eljárással kell biztosítani.” A Velencei Bizottság Választási magatartási kódexének 3.3.4a pontja előírja, hogy „a szavazó számára a szavazás titkossága nem egyszerűen jog, hanem kötelesség is, amelynek megsértését a nyilvánosságra hozott szavazólap diszkvalifikációjával kell büntetni.”

## **B. A SZAVAZATOK SZÁMLÁLÁSA, ÖSSZESÍTÉSE ÉS AZ EREDMÉNYEK KÖZZÉTÉTELE**

A korlátozott számban megfigyelt helyszínen a szavazatszámolás és a szavazatok összesítése szabályosan zajlott, az eljárás kulcselemeit megfelelően teljesítették. A választás megjelölésére csak az „x” vagy a „+” jel volt elfogadható, ez azonban egyetlen jelölnél sem vezetett jelentős számú érvénytelen szavazathoz. Az NVB a választás napjának estéjén kezdte el közzétenni az előzetes eredményeket honlapján, szavazóhelyiség szerinti lebontásban. A hivatalos statisztikák alapján a választásokon való részvételi aránya 61,8 % volt.

A szavazatszámolás a szavazás napját követően több napon keresztül folytatódott az átjelentkezett és a külföldről érkezett szavazatok miatt. Míg a választásokon leadott érvénytelen szavazatok száma 1 % alatt maradt, addig a levélszavazatoknál ez az arány az azonosítási követelmények alapján való elutasítások miatt majdnem 20 %-ot tett ki. Mivel a szavazóhelyiségben használt pecsétek nem voltak az egész országra kiterjedően egységesítve, a számlálás során aggodalmak merülhetnek fel egyes átjelentkezett szavazatok legitimitásával kapcsolatban.

*Figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a szavazólapok lepecsételéshöz használt pecsétnyomó és tinta egységesítésével egyértelmű legyen azok érvényessége.*

A hivatalos eredmények kihirdetésére április 23-án került sor. A hatalmon levő Fidesz-KDNP nagyjából ugyanakkora százalékot szerzett meg a parlamenti mandátumokból, így megtartotta alkotmányozó többségét. Kiemelendő, hogy ezt az eredményt a nemzeti listákra leadott szavazatok 45 %-ával érte el, szemben a 2010-ben regisztrált 53 %-os aránnyal. Ez az eredmény részben a választási rendszer változtatásainak tudható be. Az eredményekből emellett az is megmutatkozott, hogy a választókerületi jelöltek 70 %-a a szükségesnél kevesebb szavazatot kapott aláíróiére.

## **XVII. AJÁNLÁSOK**

A szövegben megfogalmazott ajánlásokat a szervezet a magyarországi választási gyakorlatok javításának, valamint a demokratikus választásokra vonatkozó EBESZ kötelezettségvállalások és nemzetközi normák teljesítését célzó erőfeszítések támogatására adta ki. Ezen ajánlásokat az EBESZ/ODIHR korábban kiadott, még megvalósításra váró ajánlásaival együttesen kell értelmezni. Az EBESZ/ODIHR készen áll támogatást nyújtani a magyarországi hatóságoknak a választási folyamat további fejlesztéséhez, valamint a jelen és korábbi jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósításához.<sup>90</sup>

### **A. KIEMELT AJÁNLÁSOK**

---

<sup>90</sup> Az EBESZ 1999. évi Isztambuli Dokumentumának 24. bekezdése értelmében az EBESZ tagállamai kötelezik magukat „az ODIHR választási elemzéseinek és ajánlásainak azonnali figyelembevételére.”

1. A hatóságoknak olyan biztosítékokat kell kidolgozniuk és végrehajtaniuk, amelyek biztosítják az állam és a párt egyértelmű szétválasztását, megakadályozva ezzel, hogy a jelöltek választási célokból jogtalanul visszaélhessenek a hivatalukból fakadó előnyökkel.
2. A közszolgálati médiát – beleértve annak helyi szintjeit is – szigorúbb, a kormányzati beavatkozást kizáró szabályozásnak kell alávetni. Garantálni kell a belső médiapluralitást, a felügyelettel pedig egy valamennyi érdekcsoport képviselőjével létrehozott független testületet kell megbízni.
3. A megfelelő jogorvoslat biztosítása érdekében a választási bizottságoknak és bíróságoknak tartózkodniuk kell a panaszok formai szempontú megítélésétől, és alapos, elfogulatlan módon kell ezeket megvizsgálniuk. A döntéseket következetes formában, saját illetékességükön belül kell meghozniuk. Emellett meg kell fontolni a minden esetben kötelező jogi képviselő szükségességének visszavonását.
4. A választási bizottságok kijelölésének mechanizmusát minden szinten széleskörű politikai konszenzusnak kell öveznie, amelynek megvalósításához a törvény módosítására is szükség van, szem előtt tartva a pártatlanság, illetve a választási szervek és az inkluzív folyamat iránti közbizalom javításának célját.
5. A „kiegyensúlyozott tájékoztatásról” szóló rendelkezés megvalósulását egy ténylegesen független végrehajtó testületnek kell ellenőriznie. Ez a panaszokra reagálva vagy *ex officio* működhetne közre a megfigyelt szabálysértések időszerű kezelésében. A testület által biztosított jogorvoslat nem korlátozhatja a sajtót tevékenységeiben és nem erősítheti az újságírói öncenzúrát.
6. Az egyenlő választójog biztosításának kötelezettsége alapján a törvényeknek és az eljárásoknak azonos eljárásmódot kell biztosítaniuk a külföldön élő állampolgárok számára a regisztráció és a szavazás kapcsán, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e állandó magyarországi lakóhellyel vagy sem.
7. Felül kell vizsgálni a kampányfinanszírozási keretszabályozást, figyelembe véve az ezen jelentésben szereplő, valamint az Európa Tanács Korrupcióellenes Államok Csoportja (GRECO) által meghatározott hiányosságokat és bizonytalanságokat. Különösképpen meg kell fontolni a magánadományokra vonatkozó korlátozás bevezetését és a külön bankszámla használatának előírását a választásokon induló jelöltek számára, tovább biztosítani kell, hogy a követelményeknek valamennyi jelölt és párt eleget tesz. Mérlegelni kell valamennyi, a kampányfinanszírozással kapcsolatos jogszabály egy törvénybe való konszolidálását.
8. A jogszabályoknak elő kell írnia a választókerületek határainak egy független bizottság általi rendszeres felülvizsgálatát a lakosság számában bekövetkezett változások nyomán követése céljából. A választókerületek határainak megváltoztatását átlátható, pártatlan és inkluzív módon kell elvégezni. A választókerületek pontos határait nem lehet olyan sarkalatos törvényekben meghatározni, amelyek módosításához kétharmados többségre van szükség, és meg kell fontolni egy olyan formula bevezetését, amely segítségével rugalmasan lehet igazítani ezeket a határokat
9. Fontolóra kell venni a női jelölteket támogató, átmeneti speciális jogszabályi rendelkezések bevezetését, ennek részeként női kvóták alkalmazását a pártlistákban, lehetőséget adva a

nőknek vezető pozíciók elnyerésére. A politikai pártoknak el kell gondolkodniuk a lehetőségen, hogy mindkét nemre minimumlétszámot határozzanak meg.

10. A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetiségi képviselőre vonatkozó speciális rendelkezések lehetővé tegyék a nemzetiségi jelöltek közötti versengést és a nemzetiségek érdemi részvételét a parlamenti döntéshozatalban, valamint biztosítsák a szavazás titkosságát. A folyamat során törekedni kell a nemzetiségekkel folytatott érdemi konzultációra.

## **B. EGYÉB AJÁNLÁSOK**

### **Közjogi keretek**

11. A közjogi keretet felül kell vizsgálni oly módon, hogy figyelembe vegye a korábbi és jelenlegi EBESZ/ODIHR ajánlásokat, és összeegyeztetettebbé tegyék az EBESZ által vállalt kötelezettségekkel, és a demokratikus választásokra vonatkozó más nemzetközi kötelezettségekkel. Jogalkotási reformokat jóval a választások előtt kell végrehajtani, a választásban érdekelt felekkel folytatott nyílt és inkluzív párbeszédet követően.
12. Az elítéltek és volt elítéltek szavazati jogát érintő korlátozásokat felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy a korlátozás arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel, és a korlátozást egyértelműen kell meghatározni törvényben. Emellett felül kell vizsgálni a bíróságok jelenlegi gyakorlatát, amely szerint szinte valamennyi bűncselekményt elkövetett személyt a börtönbüntetése időtartamánál hosszabb időszakra foszt meg aktív választójogától.
13. A nemzetközi kötelezettségekkel összhangban a fogyatékosággal élő személyek aktív választójogának korlátozását meg kell szüntetni, vagy eseti elbírálás alapján kell döntést hozni, figyelembe véve az adott konkrét körülményeket.

### **Választási szervek**

14. A választások teljes lebonyolításáért felelős állandó szervként az NVB-nek előre kell látnia és a választási eljárás lehető leghamarabbi szakaszában foglalkoznia kell a jogszabályokban szereplő nem egyértelmű rendelkezésekkel.
15. A választási szerveknek meg kell fontolniuk egy szélesebb körű, különböző csatornákon zajló választói tájékoztatást célzó kampányt, különösen olyan esetben, amikor a választási eljárás új elemekkel bővül. Külön erőfeszítést kell tenni a nemzetiségi szavazók elérésére.

### **Választói nyilvántartás**

16. A jogszabályokat úgy kell módosítani, hogy a szavazói regisztráció módosításához szükséges adatok biztonságosan legyenek tárolva, ellentétben az aláírásgyűjtő íveken szereplő adatokkal.

### **A jelöltek nyilvántartása**

17. Fontolóra kell venni egy, a jelöltek aláírásgyűjtő íveire felvitt adatokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálását célzó mechanizmus bevezetését. Ezt a mechanizmust inkluzív módon, jóval a választások előtt kell bevezetni és arról kellő időben tájékoztatni kell az érdekelt feleket.
18. A határidőn túl benyújtott vagy elveszett ajánlóívekkel kapcsolatos büntetések kiszabásának folyamatát felül kell vizsgálni, tekintettel arra, hogy az ívek benyújtása nem feltétlenül oldja meg az azokon található adatok védelmét

### Választási kampány

19. A választásokon induló jelöltek esélyegyenlőségének és a megfelelő mértékű hozzáférésének biztosítása érdekében a hatóságoknak egyértelmű és átfogó iránymutatásokat kell közzétenniük a köz-és magánterek kampánycélokra való felhasználására vonatkozóan.

### Kampányfinanszírozás

20. Mérlegelni kell az időközi jelentéstételi kötelezettség, valamint a rövidebb határidők bevezetését a bevált nemzetközi gyakorlattal összhangban.
21. A közjogi keretet oly módon kell módosítani, hogy az Állami Számvevőszék egyértelmű felügyeleti és nyomon követési jogkörrel rendelkezzen. Emellett meg kell vizsgálni a kampányfinanszírozási szabályok megsértését nyomon követő, időben alkalmazott felügyeleti mechanizmus bevezetését.
22. Kampányfinanszírozási jogszabályokat kell kidolgozni a harmadik fél által a választási eljárás során folytatott kampánytevékenység nyomon követésére.

### Média

23. Az állami hirdetési szerződéskötéseket átlátható formában, független testület által auditálva kell végrehajtani. Meg kell vizsgálni az állami hirdetések átírányításának lehetőségét kizárólag olyan csatornára, amelyek a tulajdonviszonyok teljes átláthatósága mellett, belső magatartási kódex és önszabályozó normák alapján működnek.
24. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény 13. paragrafusát módosítani kell, hogy egyértelműen meghatározza a „kiegyensúlyozott tájékoztatás” fogalmát a televíziós és rádiós műsorszórásra vonatkozóan.
25. A rágalmozás büntetőjogi rendelkezéseit vissza kell vonni, és a sértett hírnév helyreállítását célzó polgárjogi szankciók kidolgozásával kell helyettesíteni. A szankcióknak egyértelműen arányban kell állniuk az okozott kár mértékével, a jogszabályban pedig a nem vagyoni jogorvoslatokat kell előnyben részesíteni.
26. Ahhoz, hogy a jelöltek a jelen médiakörnyezetben egyenlő esélyekkel indulhassanak, fel kell vetni a jogszabály módosításának lehetőségét, hogy az a fizetett és ingyenes politikai hirdetéseket is lehetővé tegye a televízióban és a rádióban.



27. Módosításra szorulnak a vonatkozó jogi keret azon rendelkezései, amelyek a választási kampány során lehetővé teszik a kormányt támogató hirdetések sugárzását, hogy ezzel elejét lehessen venni a kormánypárt aránytalan kampányelőnyhöz jutásának.

### **Választási megfigyelés**

28. A választási törvényt módosítani kell, hogy az EBESZ kötelezettségvállalásainak megfelelően lehetővé tegye a pártoktól független állampolgári megfigyelők bevonását a választási folyamat valamennyi szakaszába.

### **Panaszok és fellebbezések**

29. A választási vitákról hozott határozatoknak minden területen átláthatónak kell lenniük, az érintett feleknek lehetőséget kell adni a nyilvános meghallgatáson való részvételre.
30. A jogbiztonság megerősítése érdekében a Kúriának meg kell vizsgálnia saját jogértelmezését, és konzisztensen kell alkalmaznia döntéseit. Emellett a törvénynek rendelkeznie kell a Kúria által hozott döntések végrehajtási mechanizmusairól, hogy ezek teljes körűen érvényesíthetők legyenek.
31. A bűnüldöző szervezetek biztosítaniuk kell, hogy a választási szabálysértések elkövetői mielőbb az igazságszolgáltatás színe elé kerüljenek. Meg kell fontolni azt a lehetőséget, hogy a Büntető Törvénykönyv az időben való kivizsgálásról és elbírálásról is rendelkezzen ezen eseteknél.

### **A nők részvétele**

32. Figyelmet kell szentelni a nők részvételét elősegítő egyéb intézkedések kidolgozásának. Ide tartozik többek között a már létező, nemi egyenlőséget célzó nemzeti stratégiák végrehajtása, illetve a nemek egyenlőségével foglalkozó képzések biztosítása a köztisztviselők és döntéshozók számára.

### **A nemzetiségek részvétele**

33. A nemzetiségek képviselését célzó bármely speciális rendelkezésnek arányban kell állnia a kitűzött céllal, és biztosítani kell az adatvédelem és az önkéntes önazonosítás normáinak teljesülését.

### **A választás napja**

34. Figyelmet kell szentelni annak biztosítására, hogy a lakóhelyüktől távollevő szavazók számára kijelölt szavazóhelyiségekre is vonatkozzon a rendes szavazóhelyiségeket érintő maximális látogatói korlát.
35. A hatóságoknak fontolóra kell venniük olyan rendelkezések bevezetését, amelyek egyértelműen garantálják a szavazás titkosságát. Mérlegelni kell a borítékok használatának elhagyását, feltéve, hogy a szavazólapok a bizalmasság érdekében összehajthatók.

36. Figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a szavazólapok lepecsételéshez használt pecsétnyomó és tinta egységesítésével egyértelmű legyen azok érvényessége.



Pártok	Országos listás választás eredményei			Választókerületek	Összesen	
	Szavazatok száma	Szavazatok %-ban	Képviselői helyek száma	Elyert képviselői helyek száma	Képviselői helyek száma	Képviselői helyek %-ban
FIDESZ-KDNP	2 264 780	45,04 %	37	96	133	66,83 %
MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP	1 290 806	25,67 %	28	10	38	19,10 %
JOBBIK	1 020 476	20,30 %	23	0	23	11,56 %
LMP	269 414	5,36 %	5	0	5	2,51 %
MUNKÁSPÁRT	28 323	0,56 %				
A HAZA NEM ELADÓ MOZGALOM PÁRT	23 507	0,47 %				
SERES MÁRIA SZÖVETSÉGESEI	22 219	0,44 %				
ZÖLDEK PÁRTJA	18 557	0,37 %				
SZOCIÁLDEMOKRATÁK	15 073	0,30 %				
EGYÜTT 2014	14 085	0,28 %				
SEM	12 563	0,25 %				
KTI	10 969	0,22 %				
JESZ	9 925	0,20 %				
MCP	8 810	0,18 %				
FÜGGETLEN KISGAZDAPÁRT	8 083	0,16 %				
ÖSSZEFOGÁS	6 552	0,13 %				
ÚDP	2 100	0,04 %				
ÚMP	1 578	0,03 %				
<b>Összesen</b>	<b>5,027,820</b>	<b>100 %</b>				

<b>Szavazópolgárok száma</b>	<b>8,241,488</b>	
Szavazókerületekben szavazók száma	4,846,687	
Átszavazók, külképviseleteken szavazók száma	121,241	
Levélszavazatok száma	128,596	
<b>Leadott szavazatok száma</b>	<b>5,096,524</b>	<b>61,84 %</b>
Érvénytelen szavazatok száma	46,173	0,91 %
Elutasított levélszavazatok száma	30,058	18,94 %

Nemzetiségi listás választás eredményei*		
Nemzetiségek	Regisztrált szavazók száma	Szavazatok száma
német	15,209	11,415
roma	14,271	4,048
horvát	1,623	1,212
szlovák	1,317	995
rutén	611	463
román	647	362
ukrán	502	293
szerb	349	236
szlovén	199	134
örmény	184	110
görög	140	102
lengyel	133	99
bolgár	104	74
<b>Összesen</b>	<b>35,289</b>	<b>19,543</b>

\*22,022 szavazatra volt szükség egy képviselői hely megszerzéséhez.

## AZ EBESZ/ODIHR TEVÉKENYSÉGE

A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) az EBESZ egyik vezető szervezete, 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 tagállamokat (az 1992. évi Helsink-i 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 tükrözze a szervezet kibővített küldetését, amely immár az emberi jogokat és a demokratizálódást is magába foglalta. Napjainkban több mint 130 fős személyzettel működik.

Az EBESZ/ODIHR Európa vezető ügynöksége a **választási megfigyelések** terén. Minden évben több ezer megfigyelő terepmunkáját koordinálja és szervezi, akiknek elsődleges feladata felmérni, hogy az EBESZ-térségben zajló választások megfelelnek-e a demokratikus választásokra és nemzeti jogalkotásra vonatkozó EBESZ-kötelezettségvállalásokban foglaltaknak, illetve a nemzetközi normáknak. A használt egyedülálló módszertan mélyreható betekintést kínál a választási eljárások teljes folyamatába. Segítségnyújtó projektjein keresztül az EBESZ/ODIHR segít tagállamainak a választási keretrendszerek továbbfejlesztésében.

A Hivatal **demokratizálódásra** irányuló tevékenységei többek között a jogállamiság, a jogalkotási támogatás, a demokratikus kormányzás, a migráció és a mozgás szabadsága, valamint a nemi egyenlőség területeit fedik le. Az EBESZ/ODIHR évente számos célzott segítségnyújtási programot indít a demokratikus struktúrák fejlesztésének elősegítésére.

Emellett az EBESZ humán dimenzióra vonatkozó normáinak értelmében segít a résztvevő tagállamoknak megvalósítani az emberi jogok és alapvető szabadságjogok előmozdítására és védelmére tett kötelezettségvállalásait. Ennek érdekében számos különböző partner bevonásával együttműködéseket fejleszt, kapacitást épít és szakértőket biztosít olyan tematikus területeken, amelyek magukba foglalják az emberi jogok védelmét a terrorizmus elleni küzdelemben, az emberkereskedelem áldozatainak jogérvényesítését, az emberi jogokkal kapcsolatos oktatást és képzést, az emberi jogok érvényesülésének megfigyelését és jelentések kiadását, valamint a nők emberi jogainak és biztonságának kérdését.

A **tolerancia** és a **diszkriminációmentesség** terén az EBESZ/ODIHR segít a tagállamoknak erősíteni a gyűlölet-bűncselekményekre, illetve a rasszizmusból, idegengyűlöletből és antiszemitizmusból eredő incidensekre és az intolerancia egyéb formáira adott válaszlépéseiket. A szervezet a tolerancia és diszkriminációmentesség területén végzett tevékenységeit a jogalkotásra, a bűnüldöző szervek képzésére, a gyűlöleti indítékból származó bűncselekmények és incidensek nyomon követésére, jelentésére és utánkövetésére, valamint a toleranciát, tiszteletet és kölcsönös megértést előmozdító ismeretterjesztési tevékenységekre összpontosítja.

Az EBESZ/ODIHR a **roma- és szintipolitika** kérdésében is javaslataival segíti a tagállamokat. Segíti a kapacitás- és hálózatépítést a roma és szinti közösségekben, valamint ösztönzi ezen csoportok képviselőinek részvételét a döntéshozatali szervekben.

Az ODIHR valamennyi tevékenységét az EBESZ részes államaival, az EBESZ intézményeivel és műveleti egységeivel, valamint egyéb nemzetközi szervezetekkel közeli együttműködésben és koordinációban végzi.

Részletesebb információ az ODIHR honlapján található (<http://www.osce.org/odihr/>).