



Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala

# MAGYARORSZÁG

## ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS 2022. április 3.

ODIHR Választási Megfigyelési Misszió  
Végleges jelentés



Varsó  
2022. JÚLIUS 29.

## I. TARTALOMJEGYZÉK

I.	ÖSSZEFOGLALÓ .....	1
II.	BEVEZETŐ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS .....	5
III.	HÁTTÉR ÉS POLITIKAI KÖRNYEZET .....	6
IV.	JOGSZABÁLYI KERET.....	7
V.	VÁLASZTÁSI ÉS NÉPSZAVAZÁSI RENDSZER .....	11
VI.	VÁLASZTÁSI IGAZGATÁS.....	12
VII.	A VÁLASZTÓK NYILVÁNTARTÁSA.....	15
VIII.	A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELE .....	18
IX.	KAMPÁNYKÖRNYEZET .....	20
X.	KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS.....	23
XI.	A NEMZETI KISEBBSÉGEK RÉSZVÉTELE .....	26
XII.	MÉDIA .....	27
A.	MÉDIAKÖRNYEZET .....	27
B.	JOGSZABÁLYI KERET .....	28
C.	AZ ODIHR VMM MÉDIAFIGYELÉSE.....	30
XIII.	KIFOGÁSOK ÉS FELLEBBEZÉSEK .....	32
XIV.	VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉS .....	36
XV.	A VÁLASZTÁS NAPJA .....	37
XVI.	ESEMÉNYEK A VÁLASZTÁS NAPJA UTÁN.....	39
XVII.	AJÁNLÁSOK.....	41
A.	KIEMELT AJÁNLÁSOK.....	42
B.	TOVÁBBI AJÁNLÁSOK.....	43
I. FÜGGELÉK:	VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK .....	46
II. FÜGGELÉK:	A VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉSI MISSZIÓBAN RÉSZT VEVŐ MEGFIGYELŐK LISTÁJA .....	47
	AZ ODIHR BEMUTATKOZIK .....	54

**MAGYARORSZÁG**  
**ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS**  
**2022. április 3.**  
**EBESZ Választási Megfigyelési Misszió Végleges jelentés<sup>1</sup>**

## **I. ÖSSZEFOGLALÓ**

A Külgazdasági és Külügyminisztérium 2022. április 3-i országgyűlési választás és népszavazás megfigyelésére irányuló meghívását követően, mandátumának megfelelően, igényfelmérő missziója ajánlásai alapján, az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) február 24-én Választási Megfigyelési Missziót (VMM) létesített Magyarországon. Az ODIHR VMM értékelte, hogy a választási és népszavazási folyamatok megfelelnek-e az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségeinek és a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb normáknak, valamint a hazai jogszabályoknak. A választás napjára az ODIHR VMM és az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének delegációja közös Nemzetközi Választási Megfigyelési Missziót (NVMM) hozott létre.

Az NVMM április 4-én kiadott előzetes megállapításokról és következtetésekről szóló nyilatkozatában arra a következtetésre jutott, hogy a választások és a népszavazás „lebonyolítása szakszerű és jól szervezett volt, de azt az egyenlő esélyek hiánya árnyékolta be. A választási verseny résztvevői nagyrészt szabadon kampányolhattak, ugyanakkor a kampány – habár versengőnek volt tekinthető – kifejezetten negatív hangvételű volt, és azt a kormányzó koalíció és a kormány közötti jelentős mértékű átfedés jellemezte. A jelöltek nyilvántartásba vételi eljárása inkluzívnak volt tekinthető, amely különböző választási lehetőségeket kínált a szavazók számára. A kampányfinanszírozás átláthatóságának hiánya és a felette gyakorolt ellenőrzés elégtelensége a kormányzó koalíció számára kedvezett. A figyelemmel követett híradásokban jelentkező elfogultság és a kiegyensúlyozottság hiánya, valamint a választás főbb kihívói közötti vita elmaradása jelentősen korlátozta a választók lehetőségét abban, hogy tájékozott döntést hozzanak. Az, ahogy a választási bizottságok és a bíróságok sok választási ügyben eljárak, nem biztosította a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését. A nők mind a kampány során, mind pedig a jelöltek között alulreprezentáltak voltak. A bevett nemzetközi jó gyakorlatokkal ellentétben a népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás nem biztosít egyenlő kampánylehetőségeket, továbbá a szavazókat nem tájékoztatták objektív és kiegyensúlyozott módon sem a választási lehetőségekről, sem azok jogi kötöttségéről. A nemzetközi választási megfigyelési misszió (NVMM) tagjai a megfigyelt szavazókörök döntő többségében a választás napján lezajlott folyamatok valamennyi szakaszát pozitívan értékelték, néhány eljárási problémát és szabálysértést észleltek, főleg a választás titkosságával és az összesítési folyamat átláthatóságával kapcsolatban.”

A választásokra vonatkozó jogszabályi keret megfelelő alapot jelent a demokratikus választások lebonyolításához, ugyanakkor számos hiányosságot és olyan rendelkezést tartalmaz, ami nem felel meg a nemzetközi normáknak és kötelezettségvállalásoknak, ami csökkenti a hatékony érvényesülését, és időnként jogbizonytalansághoz vezet, főként a kampányszabályokkal és az egyenlő versenyfeltételek biztosításával kapcsolatban. A választási törvények 2020. évi módosításai néhány pozitív technikai változást és pontosítást eredményeztek; a törvénymódosítások tervezete azonban, a jogszabályi előírással ellentétben, nem volt nyilvánosan hozzáférhető, és a folyamatból hiányzott az érdekelt felekkel folytatott valódi konzultáció. Az ODIHR számos korábbi ajánlását jelentős részben figyelmen kívül hagyták, köztük azokat is, amik a választójoggal, az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélés valamint az állami és pártfunkciók összefonódásának megelőzésével, a médiaszabadsággal, a kampányfinanszírozással és az állampolgári választási megfigyeléssel kapcsolatosak.

---

<sup>1</sup> A jelentés angol nyelvű változata az egyetlen hivatalos dokumentum. A magyarul elérhető fordítás nem hivatalos.

A népszavazásra vonatkozó jogszabályi keret nagy mértékben elégtelen, és nem biztosít egyenlő feltételeket a népszavazási kampány során, ami nem felel meg a nemzetközileg bevált gyakorlat szerinti kulcsfontosságú ajánlásoknak. Egy 2018-as törvénymódosítás értelmében a kormányt a népszavazás kezdeményezőjeként megilleti a jog, hogy a kampányban teljeskörűen részt vegyen, ami ellentétes a nemzetközileg bevált gyakorlattal. Ráadásul a hatóságok nem kötelesek objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatást biztosítani a választópolgárok számára a népszavazásra bocsátott kérdésekről, sem a támogatók és ellenzők álláspontjáról, ami kérdéssé teszi, hogy a választóknak módjukban áll-e tájékozott döntést hozni. Bár pozitív erőfeszítések történtek a jogszabályi keret módosítása terén az egyidejűleg tartott népszavazás és választás adminisztratív kérdéseinek harmonizálása érdekében, a kampányok párhuzamos lebonyolítása jogi bizonytalanságokhoz vezetett, főképp a kampányszabályok terén.

A 199 országgyűlési képviselőt vegyes választási rendszerben választották meg: 106 képviselő egyéni választókerületekből, egyszerű többségi rendszerben, 93-at pedig zárt jelöltlistákról, országos verseny során szerzett mandátumot; a politikai pártokra és koalíciókra eltérő bejutási küszöb vonatkozott. A választási jogszabályok egy lényeges 2020-as módosítása jelentősen megnövelte, hogy egy-egy pártnak hány egyéni választókerületi képviselőjelöltet kell indítania az országos listás választáson való részvétel előfeltételeként; ezt az ODIHR VMM egyes interjúalanyai a részvétel indokolatlan akadályának tekintették. A nemzetközileg bevált gyakorlattal ellentétben a jogszabály az egyéni választókerületekben a választók átlagos létszámától akár 20 százalékos eltérést is lehetővé tesz, és a magyar törvényi előírások ellenére a parlament nem vizsgálta felül azoknak a választókerületeknek a határait, amelyek a 2018-as választásokat követően túllépték a törvény által megengedett eltérés határértékét. A választók egyenlőtlen elosztása a választókerületek között, ami egyes esetekben a 33 százalékot is eléri, megkérdőjelezi a szavazategyenlőség elvét.

A népszavazás akkor érvényes, ha az összes nyilvántartásba vett választópolgár több mint 50 százaléka érvényes „igen” vagy „nem” szavazatot ad le. Az április 3-i népszavazást a kormány kezdeményezte; bírósági felülvizsgálat után a szavazólapon négy kérdés szerepelt az úgynevezett „gyermekvédelmi” törvénnyel kapcsolatban. Míg a törvény szerint az érvényes népszavazások eredménye kötelező érvényű, az április 3-i népszavazás joghatása nem volt egyértelmű, mivel a népszavazásra bocsátott kérdések jogalkotási alapját képező törvény már hatályban volt, ellentétben a nemzetközi bevált gyakorlattal.

A parlamenti választásokat és a népszavazást egy négy szintből álló választási igazgatás bonyolította le, amelyet az NVB irányított. A választási irodák alkotta párhuzamos struktúra, amelynek élén a Nemzeti Választási Iroda (NVI) állt, a választások technikai lebonyolításáért volt felelős, és az illetékes bizottságokat segítette a döntéshozatali folyamatok során. A választási igazgatás összességében szakszerűen és hatékonyan irányította a technikai előkészületeket, és az összes törvényes határidőt betartotta. Az NVB ülései nyilvánosak voltak, és határozatait időben közzétették. A választási adminisztráció, különösen annak felsőbb szintjei, ugyanakkor nem élvezte a választás minden résztvevőjének bizalmát, mivel aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a testületekben a kormányzó többség jelöltjei dominálnak. A választási bizottságok legtöbb ülése továbbá, valódi vita híján, az előre megszövegezett határozatokról való szavazásra korlátozódott, különösen a pártok által megbízott tagok csatlakozását megelőzően, ami csökkentette a döntéshozatal kollegialitását és átláthatóságát.

Mintegy 8,22 millió választópolgár került be a választói névjegyzékbe, amelyet az NVI vezet. A törvény értelmi fogyatékoságon alapuló választójogi korlátozásokat, valamint a családi állapot alapján történő választójogi megkülönböztetést tartalmaz, ami ellentétes a nemzetközi normákkal. A politikai pártok és civil társadalmi szervezetek, amelyekkel az ODIHR VMM találkozott, általános bizalmukat fejezték ki a választói névjegyzék pontosságával kapcsolatban; az NVI pedig heti rendszerességgel publikálta a választói nyilvántartással kapcsolatos adatokat, ami az átláthatóságot növelte. Bár a névjegyzékbe vett választók választókerületenkénti száma e választást megelőzően nem nőtt jelentősen, egy 2021.

novemberi törvénymódosítás, ami megváltoztatta a tartózkodási hely fogalmát és lazította a lakcímbjelentési követelményeket, gyengítette a választói nyilvántartás manipulálásával szembeni biztosítékokat.

Az NVB inkluzív folyamat során 55 jelölő szervezetet, köztük 12 országos nemzetiségi önkormányzatot vett nyilvántartásba, amelyek hat országos listát állítottak, amik összesen 1.035 jelöltet tartalmaztak. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok összesen 663 egyéni képviselőjelöltet vettek nyilvántartásba a 106 egyéni választókerületben. Az összes jelölt kevesebb mint 20 százaléka volt nő, ami jelentősen korlátozta annak lehetőségét, hogy Magyarországon megerősödjön a nők szerepe az országos politikában. Az egyéni választókerületi jelöltek támogató aláírások összegyűjtésének folyamatára számos olyan eset hatott negatívan, amikor egyes választási résztvevők csalással gyűjtöttek aláírásokat és személyes adatokkal éltek vissza. A választási igazgatás erőfeszítései e jogsértések kezelésére nem voltak elegendők, mivel az ehhez kapcsolódó legtöbb panaszt formális okokból elutasította.

Az egyesülés és gyülekezés szabadságának alapvető szabadságjogai a kampány során általában érvényesültek, és a választás résztvevői nagyrészt szabadon kampányolhattak. Ugyanakkor a kampányra rányomta a bélyegét az egyenlő versenyfeltételek hiánya, amit a kormánykoalíció kampányüzeneteinek és a kormányzati tájékoztató kampányoknak a nagymértékű átfedése jellemzett, ami a hatalmon levő koalíció számára biztosított előnyt, és elmosta a választóvonalat állam és párt között. A rendkívül negatív kampányban jelentős szerepet kapott az Oroszországi Föderáció ukrajnai inváziója következtében kitört háború; a kormányzó és az ellenzéki pártok egymás álláspontját kritizálták, és személyeskedő támadásokat indítottak. Az ODIHR VMM olyan állításokról értesült, amelyek szerint főleg vidéken negatívan hatott az ellenzék kampánytevékenységére, hogy egyes választópolgárokra – gyakran helyi polgármesterek – nyomást gyakoroltak annak érdekében, hogy ne vegyenek részt ellenzéki rendezvényeken. A kampányidőszakban a kampánycélú emailek és szöveges üzenetek küldése olyan kijelentésekhez vezetett, hogy a kormány, a kormánypárt és az ellenzéki koalíció visszaélt a választók személyes adataival. Népszavazási kérdések csak korlátozottan szerepeltek a kampányban.

A kampányfinanszírozással kapcsolatos jogszabályi keret nagyrészt változatlan maradt a 2018-as országgyűlési választások óta, és a legutóbbi törvénymódosítások nem vették figyelembe az ODIHR és az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) hosszú ideje fennálló ajánlásait. A törvény nem rendelkezik a kampányadományok nyilvánosságra hozataláról, ami fenntartja a kampányfinanszírozás átláthatatlanságát, ellentétben a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és a bevált gyakorlattal. A jelentős, harmadik fél általi kiadások, amik elsősorban a kormánypártokat érdekelt szolgálták, a költségi plafont hatástalanná tették. Jelentős összegeket fordítottak facebookos hirdetésekre, különösen a Fideszhez köthető harmadik fél szervezetek. Az Állami Számvevőszék feladata a kampányfinanszírozás felügyelete; jogosult a hozzá benyújtott információk ellenőrzésére, ugyanakkor nem rendelkezik vizsgálati kapacitással, hogy a valós kampányköltségeket megállapítsa. A népszavazási kampányok számára közvetlen állami támogatás nem biztosított, és nincs felső határ a népszavazási kampányra fordítható kiadások tekintetében, ami tovább gyengíti az egyenlő versenyfeltételek biztosítékait. Összességében, a jogszabályi hiányosságok és a szabályozási keret korlátozott végrehajtása negatívan befolyásolta a kampányfinanszírozás átláthatóságát és elszámoltathatóságát.

A választásokra a roma kisebbség kivételével az összes nemzetiségi önkormányzat állított jelöltlistát. Roma jelöltek nagy számban szerepeltek mind a kormánypártok, mind az Egységben Magyarorszáért országos listáján. Bár számos interjúalany fejezte ki aggodalmát, hogy a romák hosszú ideje lehetnek választással kapcsolatos jogsértések, köztük szavazatvásárlás és a polgármesterek által kifejtett, az állami foglalkoztatási programokhoz kapcsolódó esetleges nyomás elszenvedői, az ODIHR VMM közvetlenül nem figyelt meg ilyen eseteket. Az ODIHR VMM néhány esetben negatív kampányretorikát figyelt meg, amelyet a romák megbélyegzésére használtak.

A média politikai törésvonalak mentén megosztott, és egyre koncentráltabb piacon működik; csupán csekély számú független országos sajtóorgánum létezik. A reklámpiacot a kormányzathoz és az államhoz kötődő vállalkozások dominálják. A kiterjedt kormányzati hirdetési kampányok, valamint az ODIHR VMM által megfigyelt közszolgálati és magán műsorszolgáltatók hírműsoraiban megjelenő elfogultság állandó kampányplatformot biztosítottak a kormánypártnak. Más pártok számára a médiában jelentősen korlátozott volt a kampánylehetőség, mivel szabad műsoridő korlátozott mértékben, csak néhány médiában volt elérhető, a fizetett politikai hirdetéseket pedig az Alaptörvény minden politikai párt számára tiltja. A választás fő résztvevőiről szóló pártatlan információk hiánya a médiában, a fő esélyesek közötti vita hiánya, valamint a független média korlátozott hozzáférése a kormány és helyi önkormányzatok nyilvános információihoz és tevékenységéhez jelentősen korlátozta a szavazók lehetőségét arra, hogy megalapozott döntést hozzanak.

A jogszabályi keret választási vitarendezés során lehetőséget ad a gyorsított jogorvoslatra; egy közelmúltbeli törvénymódosítás azonban, ami a választási bizottságok határozatai elleni fellebbezés lehetőségét szűkítette, indokolatlanul korlátozza a választás valamennyi résztvevőjének hatékony jogorvoslatához való jogát. Az NVB a kifogásokat és fellebbezéseket nyilvános üléseken, a törvényben meghatározott határidőn belül vitatta meg, határozatait pedig rövid időn belül közzétette, hozzájárulva ezzel a folyamat átláthatóságához. A benyújtott kifogások és fellebbezések felét az NVB formai okok miatt utasította el, és néhány érdemi elutasítást nem előzött meg szükséges vizsgálat, vagy nem rendelkezett megalapozott indokolással. Bár egyes választási vitákat megfelelően rendeztek, a legtöbb ügy elbíráló szerv általi kezelése nem biztosított hatékony jogorvoslatot, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel.

A törvény a folyamat minden szakaszában megengedi teszi a nemzetközi választási megfigyelést, és a nemzetközi megfigyelők akkreditációs folyamata hatékony volt. Ugyanakkor az ODIHR ismételt ajánlásai ellenére a törvény nem teszi lehetővé a választási folyamat állampolgári megfigyelők általi megfigyelését, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel és nemzetközi normákkal. Egy civil társadalmi kezdeményezés országszerte több mint 19,000 önkéntest bízott meg azzal, hogy párt által delegált szavazóköri tagként járjon el. A civil társadalmi szervezetek figyelemfelkeltő és érzékenyítő kampányokat is indítottak, valamint a szabálytalanságok megelőzésének céljával megfigyelték a szavazóhelyiségek környékét. A pártok által jelölt megfigyelők megfigyelhették a választási eredmények választókerületi és országos összesítését, valamint a levélszavazatok összesámlálását.

Az NVMM megfigyelői a megfigyelt szavazóhelyiségek túlnyomó többségében a választás napjának minden szakaszát pozitívan értékelték. A választás napja békés volt, az NVI adatai szerint a szavazók 69,5 százaléka adta le a szavazatát. A szavazókörök megnyitását az NVMM megfigyelői a felkeresett 117 szavazóhelyiség közül 116-ban pozitívan értékelték; a szavazókörök megnyitására vonatkozó eljárásokat általában betartották. A választók személyazonosításával és a szavazással kapcsolatos eljárásokat nagyrészt tiszteletben tartották, a szavazás titkossága azonban gyakran sérült. A megfigyelők számos esetben figyeltek meg túlszűfolttságot és csoportos szavazást. Egyéb szabálysértésekről, illetve feszültségről vagy megfélemlítésről a szavazóhelyiségekben és azok környékén az NVMM megfigyelői csak elszigetelt esetekben számoltak be. A szavazatszámolási eljárásokat általában betartották, az NVMM megfigyelői kevés eljárási hibáról és mulasztásról számoltak be. A Helyi Választási Irodák (HVI) a szavazatok összesítésére vonatkozó szabályokat többnyire betartották, de egyes esetekben az átláthatóság sérült a helyiségekhez való hozzáférés és az adatbevitel vonatkozásában. Az NVMM megfigyelői az adatbevitellel és a választási eredmények egyeztető ellenőrzésével kapcsolatban néhány kisebb problémáról számoltak be. Összesen 456.129 külföldön tartózkodó választópolgár volt jogosult levélben leadni a szavazólapját, ebből 318.083 (69,7 százalék) küldte vissza a szavazási levélsomagot. A többi külföldön szavazó választópolgárnak személyesen kellett leadnia a szavazatát Magyarország diplomáciai képviselőin. A külföldön szavazás eltérő módjai megkérdőjelezték az egyenlő választójog elvét, és a levélszavazási eljárások nem rendelkeztek a szükséges garanciákkal, hogy biztosítsák a folyamat integritását és megbízhatóságát.

Az NVB április 14-én jelentette be a végleges választási és népszavazási eredményeket. A visszaküldött postai szavazócsomagok 16 százalékát nyilvánították érvénytelennek, mivel a szavazók nem szerepeltek a választói nyilvántartásban, illetve bizonyos adataik hiányoztak vagy hibásan kerültek feltüntetésre. A népszavazást érvénytelennek nyilvánították, ugyanis a négy kérdés egyike sem érte el az előírt küszöböt, mely szerint a névjegyzékben szereplő választópolgárok 50 százalékának érvényes szavazatot kell leadnia; a szavazatok 20 százalékát érvénytelenül adták le a választók, vagy más okokból találták érvénytelennek. Az NVB pénzbírságot szabott ki azokra a civil társadalmi szervezetekre, amelyek a közösségi médián és weboldalakon ösztönözték arra a szavazókat, hogy érvénytelenítsék voksukat a népszavazáson. Fellebbezés nyomán a Kúria hatályon kívül helyezte ezeket a határozatokat, azzal az indokkal, hogy azok jogellenesen korlátozták a véleménynyilvánítás szabadságát, amelyet a bíróság érvelése szerint a kampányidőszak alatt magasabb szinten kell védeni.

A jelen dokumentumban megfogalmazott ajánlások célja, hogy támogassák a magyarországi választási gyakorlat és az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségei, valamint a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségek és normák további összehangolására tett erőfeszítéseket. A kiemelt ajánlások a jogszabályi keretre, az állam és a kormánypárt elválasztására, az állami előforrásokkal való visszaélésekre, a választók névjegyzékbe vételére, a kampányfinanszírozásra, a választási vitarendezésre, a médiára, a választási megfigyelésre és a választókörzetek határainak meghatározására összpontosítanak. Az ODIHR készen áll arra, hogy támogatást nyújtson a hatóságoknak a jelen és a korábbi jelentéseiben megfogalmazott ajánlások megvalósításában.

## II. BEVEZETŐ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A Külgazdasági és Külügyminisztérium 2022. április 3-i országgyűlési választás és népszavazás megfigyelésére irányuló meghívását követően, mandátumának megfelelően, a január 17-e és 21-e között lezajlott igényfelmérő misszió ajánlásai alapján, az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) február 24-én Választási Megfigyelési Missziót (VMM) létesített Magyarországon. A Jillian Stirk vezette misszió 20, Budapesten tartózkodó szakértőből, valamint 18 hosszú távú megfigyelőből állt, akik március 5-től dolgoztak az ország nyolc különböző területén. A misszió tagjai az EBESZ 18 részt vevő államából érkeztek. Az ODIHR választási missziója április 14-ig maradt az országban.

A választás napjának megfigyelésére az ODIHR VMM és az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének küldöttsége közös Nemzetközi Választási Megfigyelési Missziót (NVMM) hozott létre. Az EBESZ soros elnöke az EBESZ rövid távú megfigyelőinek különleges koordinátorává és vezetőjévé Kari Henriksent nevezte ki. Az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének küldöttségét Mark Pritchard vezette. Valamennyi intézmény, amely az NVMM-ban részt vett, csatlakozott a nemzetközi választási megfigyelés alapelveiről szóló 2005-ös nyilatkozathoz. A választás napját 312 megfigyelő követte figyelemmel, akik 45 EBESZ-tagországból érkeztek; 221 megfigyelőt az ODIHR, 91 tagot pedig az EBESZ Parlamenti Közgyűlése delegált; az NVMM tagjainak 47 százaléka volt nő.

Az ODIHR választási megfigyelési missziója értékelte, hogy a választási és népszavazási folyamatok megfelelnek-e az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségeinek és a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb normáknak, valamint a hazai jogszabályoknak. Ez a végleges jelentés az előzetes megállapításokat és következtetéseket tartalmazó dokumentumot követi, amely 2022. április 4-én jelent meg.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Lásd az ODIHR korábbi választási megfigyelési [jelentéseit](#) Magyarországról.

Az ODIHR választási megfigyelési missziója köszönetét fejezi ki a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak a választás és a népszavazás megfigyelésére irányuló meghívásért, valamint a Nemzeti Választási Bizottságnak (NVB) és a Nemzeti Választási Irodának (NVI) a közreműködésért és együttműködésért. A misszió emellett köszönetét fejezi ki egyéb országos és helyi állami intézménynek, a politikai pártoknak, a képviselőjelölteknek, a civil társadalomnak, a médiának, a nemzetközi közösség képviselőinek és minden más interjúalanyának véleményük megosztásáért és az együttműködésért.

### III. HÁTTÉR ÉS POLITIKAI KÖRNYEZET

Magyarország parlamentáris köztársaság; a törvényhozó hatalmat az egykamarás Országgyűlés gyakorolja. A miniszterelnök által vezetett kormány széleskörű végrehajtó hatalommal rendelkezik. 2022. január 11-én Áder János, az akkori köztársasági elnök, április 3-ra tűzte ki az országgyűlési választást.<sup>3</sup> Ugyanezen a napon az elnök népszavazást is kiírt az országgyűlési választással azonos időpontra, az úgynevezett „gyermekvédelmi” törvény által érintett kérdésekben.<sup>4</sup> A COVID-19 világjárvány kitörését követően kihirdetett veszélyhelyzet Magyarországon a választási időszak során mindvégig hatályban maradt.<sup>5</sup>

A 2010-es hatalomra kerülése óta eltelt időszak túlnyomó részében a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség, a Kereszténydemokrata Néppárttal mint koalíciós partnerrel, kétharmados parlamenti többséggel rendelkezett.<sup>6</sup> Egyes jelentős jogalkotási változások nyomán, amelyeket a kormánytöbbség kezdeményezett, az Európai Bizottság (EB) kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen.<sup>7</sup> Az úgynevezett „gyermekvédelmi” törvény 2021. júniusi elfogadása után az EB az LGBTI közösséghez tartozó személyek alapvető jogainak sérelme miatt jogi lépéseket tett Magyarországgal szemben; Orbán Viktor miniszterelnök ezt követően jelentette be népszavazás kezdeményezésére irányuló szándékát.<sup>8</sup>

A nők általában alulreprezentáltak a magyar közéletben; az előző Országgyűlésben mindössze 26 nő volt a 199 képviselő között (13 százalék), valamint 2 nő volt a kormány 13 minisztere között. 2022. március 10-én, Áder János második ötéves elnöki ciklusa lejárt előtt, az Országgyűlés a Fidesz jelöltjét, Novák Katalint választotta meg a következő elnöknek, Magyarország első elnökeként. A 2022-es választásokat követően mindössze 28 képviselő és egy miniszter nő.

A kormánykoalíció Orbán Viktor miniszterelnököt jelölte közös miniszterelnök-jelöltnek. A választások előtt hat ellenzéki párt: a Demokratikus Koalíció (DK), a Jobbik, a Magyar Szocialista Párt (MSZP), a

<sup>3</sup> Az Országgyűlés 2022. március 10-én, Áder János második ötéves mandátumának 2022. májusi lejártá előtt a Fidesz által jelölt Novák Katalint, a Fidesz volt alelnökét választotta Magyarország következő és első női elnökének.

<sup>4</sup> 2021. június 15-én fogadták el a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvényt. Az Európa Tanács Jog a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) 2021. december 13-i [véleménye](#) szerint a törvény összeegyeztethetetlen a nemzetközi emberi jogi normákkal.

<sup>5</sup> A veszélyhelyzet, amelyet Magyarországon a COVID-19 járvány kitörését követően vezettek be, a választási időszak teljes időtartama alatt hatályban maradt (2022. június 1-ig hosszabbították meg).

<sup>6</sup> A 2018-as országgyűlési választáson a Fidesz–KDNP koalíció az elérhető 199 mandátumból 133-at szerzett meg; a Jobbik 26-ot, a Párbeszéddel koalícióban álló Magyar Szocialista Párt (MSZP) 20-at, a Demokratikus Koalíció (DK) 9-et, a Lehet Más a Politika (LMP; a párt neve 2020-ban LMP – Magyarország Zöld Pártja lett) 8-at, az Együtt egyet; egy képviselő pedig független volt. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata nemzetiségi listán egy mandátumra tett szert.

<sup>7</sup> 2020 júniusában az Európai Bíróság (EB) úgy [döntött](#), hogy a civil társadalmi szervezetek külföldi finanszírozását korlátozó 2017-es törvény nem felel meg az uniós jognak. 2021 áprilisában az Országgyűlés visszavonta a törvényt. 2021 novemberében az EB uniós jogot sértőnek [találta](#) az úgynevezett „Stop Soros-törvényt”, ami kriminalizálja az illegális bevándorlók szervezett segítségnyújtásában való részvételt. Az EB 2022. február 16-án elutasította a jogállamiság tiszteletben tartásától függő finanszírozást előíró európai szabály elleni magyar kifogást.

<sup>8</sup> Az Európai Bizottság 2021. július 15-én indított [kötelezettségszegési eljárást](#). Orbán Viktor egy 2021. július 23-i interjúban kijelentette: „Azért van szükség a népszavazásra [...], mert Brüsszel megtámadta Magyarországot... szükségünk van mindenkire, minden magyar ember támogatására, egyébként ezt a csatát nem tudjuk megnyerni.”



Momentum, az LMP – Magyarország Zöld Pártja és a Párbeszéd közös miniszterelnök-jelölt támogatásában állapodott meg. A pártok arról is megegyeztek, hogy a 106 egyéni választókerület mindegyikében egy-egy jelöltet támogatnak, és közös országos listát állítanak. A 2021 szeptemberében és októberében tartott előválasztáson Márki-Zay Péter hódmezővásárhelyi polgármestert választották az Egységben Magyarországért ellenzéki tömörülés miniszterelnök-jelöltjévé. A választás további résztvevői közé tartozott a Mi Hazánk Mozgalom, a Magyar Kétfarkú Kutya Párt, a Normális Élet Pártja és a Megoldás Mozgalom.

#### IV. JOGSZABÁLYI KERET

Az Alaptörvény rendelkezik az alapvető jogokról és szabadságjogokról; Magyarország részes fél a demokratikus választásokra vonatkozó főbb nemzetközi emberi jogi szerződésben és egyezményekben.<sup>9</sup> Ezeknek a jogoknak és szabadságjogoknak a gyakorlása korlátozó környezetben történik. Az elmúlt években egyre korlátozottabbá vált a média és szólás szabadsága, az egyesülési szabadság (főleg a civil társadalmi szervezetek vonatkozásában),<sup>10</sup> valamint az információhoz való hozzáférés;<sup>11</sup> az igazságszolgáltatási függetlenség biztosítékai gyengültek, többek közt a közelmúltbeli jogszabályi változások nyomán.<sup>12</sup> Ezek a korlátozások aláássák az alapvető jogok és szabadságjogok teljeskörű gyakorlására vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásokat és normákat.<sup>13</sup> A választási időszak során hatályban levő veszélyhelyzet lehetővé tette, hogy a kormány, rendkívüli jogosítványaival élve, rendeleteket hirdessen ki, amelyekkel akár egyes alapjogokat és szabadságjogokat is korlátozhatott vagy felfüggeszthetett.<sup>14</sup> Bár a pandémiával kapcsolatos legtöbb korlátozást a választás előtt eltörölték, ideértve a gyülekezési szabadságra vonatkozó korlátozásokat is, hatályban maradt egy kormányrendelet,

<sup>9</sup> Ezek közé tartozik az [1996. évi Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya \(ICCPR\)](#), [Az 1979. évi Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény](#), [az 1965. évi Faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény](#), [a 2003. évi Korrupció elleni egyezmény](#), [a 2006. évi Fogvatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény](#) és az [1950. évi Emberi jogok európai egyezménye](#).

<sup>10</sup> Az ODIHR és a Velencei Bizottság közös [véleménye](#) az úgynevezett “Stop Soros” jogalkotási csomag tervezetéről (amely közvetlenül érinti a nem kormányzati szervezeteket), bírálja azt az illegális migrációra vonatkozó rendelkezést, amely bevezeti az “illegális migráció elősegítésének” bűncselekményét; valamint úgy véli, hogy a rendelkezés igazságtalanul teszi büntetendővé az illegális migráció megvalósulásához közvetlenül nem kapcsolódó szervezeti tevékenységeket, beleértve “tájékoztató anyagok előkészítését vagy terjesztését”, illetve “menedékkjog iránti kérelmek kezdeményezését a migránsok számára”. Az Európai Bíróság 2021. november 16-i [ítélete](#) kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot azzal, hogy bűncselekménnyé nyilvánította a nemzetközi védelemre irányuló eljárás megindításával kapcsolatos tevékenységek szervezését olyan személyek számára, akik nem teljesítik az e védelem megadására vonatkozó nemzeti kritériumokat.

<sup>11</sup> A már korábban büntetendő rágalmozgás és becsületsértés mellett a büntető törvénykönyv 2020-as módosításai bevezették a rémhírterjesztés bűncselekményét, amelynek értelmében a szándékos félretájékoztatás tilos és öt évig terjedő börtönbüntetéssel sújtható, amennyiben az akadályozza a kormány járvány elleni fellépését. 2021-ben hatályon kívül helyezték a civil társadalmi szervezetek külföldi finanszírozását korlátozó törvényt, mivel az EB megállapította, hogy az ellenkezik az uniós joggal; ezzel párhuzamosan azonban az Országgyűlés elfogadta a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt.

<sup>12</sup> A Velencei Bizottság [véleménye](#) az igazságszolgáltatásra vonatkozó 2019–2020-as törvénymódosításokról megállapította, hogy a változások „komoly veszélyét hordozzák [a Kúria] átpolitizálódásának, és jelentős következményekkel járhatnak az igazságszolgáltatás függetlenségére nézve.”

<sup>13</sup> A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 25. cikkéhez fűzött [25. sz. általános megjegyzés](#) 8. bekezdése megállapítja: „a polgárok is részt vesznek a közügyek intézésében azáltal, hogy a képviselőikkel folytatott nyilvános vita és párbeszéd, valamint önszerveződési képességük révén gyakorolnak befolyást”. Lásd még a [Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya](#) 19., 21., 22. és 25. cikkét. Lásd még a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 19. cikkéhez fűzött [34. sz. általános megjegyzés](#) 19. pontját. Lásd továbbá az ODIHR és a Velencei Bizottság [Egyesülési szabadságról szóló közös iránymutatásainak](#) 20–25. bekezdését.

<sup>14</sup> A kormány által a veszélyhelyzet idején kiadott rendeletek 15 nap elteltével az Országgyűlés jóváhagyásával maradhatnak hatályban. A *de facto* határozatlan idejű, rendeleti kormányzást, amely a COVID-19-re adott válaszként jött létre Magyarországon, az [EBESZ Parlamenti Közgyűlése 2020 áprilisában](#) „veszélyes lépésnek” minősítette, amely „aláássá a demokráciát az országban”.

ami a kormány számára hosszabb határidőt engedélyezett a közérdekű adatigénylésekre történő választás során (lásd: *Média*).

*Annak érdekében, hogy a választás lebonyolításához teljes mértékben demokratikus alapot biztosítson, valamint olyan feltételeket teremtsen, amelyek lehetővé teszik valamennyi érdekelt fél teljeskörű és egyenlő részvételét a választáson, az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a tágabb jogszabályi keretet, hogy az megfeleljen a demokratikus választások alapját képező, alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeknek és normáknak, beleértve az igazságszolgáltatási függetlenség kérdését is.*

Az országgyűlési választás jogszabályi keretét elsősorban a 2011. évi Alaptörvény (alkotmány), a 2011. évi országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény (választási törvény), a 2013. évi választási eljárásról szóló törvény, valamint a 2013. évi kampányköltségek átláthatóvá tételéről szóló törvény (kampányfinanszírozási törvény) alkotja.<sup>15</sup> Egyes adminisztratív jellegű választási jogi rendelkezések sarkalatosnak minősülnek, és kétharmados parlamenti jóváhagyást igényelnek, ami korlátozza az Országgyűlés lehetőségét, hogy hatékonyan reagáljon a szükséges operatív módosításokra. A választási jogszabályi keret részét képezik az igazságügyi miniszter által kiadott kötelező erejű rendeletek is, bár a választást nagyrészt kiegészítő jogszabályok nélkül bonyolították le.<sup>16</sup> A Kúria, saját kezdeményezésére, kötelező erejű határozatokat hozhat az igazságszolgáltatáson belüli egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében.<sup>17</sup>

*Megfontolandó a sarkalatos rendelkezések alkalmazásának felülvizsgálata a választási törvényben. A jogbiztonság erősítése és a választást érintő jogszabályok következetes alkalmazása érdekében a Nemzeti Választási Bizottság felhatalmazást kaphatna kötelező erejű rendeletek megalkotására. A Kúriának továbbá mérlegelnie kellene, hogy kulcsfontosságú jogegységi határozatok meghozatalára szóló jogkörét a választási jogszabályi keret tekintetében is gyakorolja.*

A választásokra vonatkozó jogszabályi keret megfelelő alapot jelent a demokratikus választások lebonyolításához, ugyanakkor számos hiányosságot és olyan rendelkezést tartalmaz, ami nem felel meg a nemzetközi normáknak és kötelezettségvállalásoknak, ami csökkenti a hatékony érvényesülését. A 2018-as országgyűlési választást követően a jogszabályi keret egy sor módosításon ment át.<sup>18</sup> A legutóbbi érdemi törvénymódosításokat a kormány javaslatára 2020-ban fogadták el, egy hét törvényt módosító csomagban. Ezek a módosítások egyes, a választási igazgatással kapcsolatos kérdéseket érintettek, és jelentősen megváltoztatták a politikai pártokra vonatkozó részvételi szabályokat az országos listás választás tekintetében (lásd: *Választási és népszavazási rendszer*).<sup>19</sup> A törvényt és a nemzetközi normákat megsértve, a kormány nem tette közzé véleményezés céljából a törvénymódosítás

<sup>15</sup> További vonatkozó jogszabályok határozzák meg a politikai pártok pénzügyeit, a nemzeti kisebbségek jogait, a médiát, az állampolgárságot és lakcímbeljelentést, a bűncselekményeket és a bírósági eljárásokat.

<sup>16</sup> 2022. január 11-én az igazságügyi miniszter három rendeletet adott ki, amelyek a 2022-es választás és népszavazások lebonyolítását, ütemezését és finanszírozását szabályozták. A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) nem kötelező erejű iránymutatásokat adhat ki annak érdekében, hogy a jogszabályokat a választási szervek egységesen alkalmazzák; az NVB-nek azonban a törvény értelmében nincs felhatalmazása arra, hogy kötelező erejű rendeleteket alkosson. Jelenleg 14, 2014 és 2019 között elfogadott NVB-iránymutatás van hatályban.

<sup>17</sup> Bár a választási jogszabályok tartalmaznak nem egyértelmű elemeket, a bíróság jogegységi határozatai nem érintenek a választási törvényekkel kapcsolatos kérdéseket.

<sup>18</sup> A választási törvény és/vagy a választási eljárásról szóló törvény módosításait, valamint más vonatkozó rendeleteket 2018 júliusában, 2018 decemberében, 2019 decemberében, 2020 decemberében és 2021 novemberében fogadták el. A 2021-ben elfogadott egyetlen módosításon kívül az összes módosító csomagot ellenzéki támogatás vagy az érdekelt felekkel folytatott érdemi konzultációs folyamat nélkül fogadta el az Országgyűlés.

<sup>19</sup> A Nemzeti Választási Iroda (NVI) arról tájékoztatta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy a választási igazgatással kapcsolatos módosítások nagyrészt az NVI javaslatain alapultak, amelyek az előző választás során levont tanulságokból származnak.

tervezetét.<sup>20</sup> A módosítást ráadásul az érintett érdekelt felekkel folytatott érdemi konzultáció nélkül fogadták el, ami ellentétben áll a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és bevált gyakorlattal.<sup>21</sup> A konzultáció hiánya és a gyors törvénykezés kiváltotta az ellenzék és a civil társadalom kritikáját, bizonyos rendelkezéseket többen politikai indíttatásúnak vélték.<sup>22</sup>

Bár a 2020-as törvénymódosítások több pozitív technikai változást és pontosítást eredményeztek, az új rendelkezések bizonyos vonatkozásai aggodalomra adnak okot, amint azt az ODIHR és az Európa Tanács Jog a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) közös véleménye is megfogalmazta.<sup>23</sup> A törvénymódosítások számos korábbi, a jogszabályi keret nemzetközi normákkal és kötelezettségvállalásokkal való összhangba hozását célzó ODIHR-ajánlást hagytak figyelmen kívül, így azokat is, amik a választójoggal, a választóközrtek határainak kijelölési mechanizmusával, az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélés valamint az állami és pártfunkciók összefonódásának megelőzésével, a kampányfinanszírozással és az állampolgári megfigyeléssel kapcsolatosak.<sup>24</sup> A hatóságok arról tájékoztatták az ODIHR VMM-et, hogy nem vesznek figyelembe néhány olyan ajánlást, amelyek megítélésük szerint nincsenek összhangban a magyar demokratikus és jogi hagyományokkal.<sup>25</sup> A kampány szabályozásának hiányosságai azt eredményezték, hogy a választási bizottságok és bíróságok gyakorlatilag a kifogások elbírálása során határozták meg a szabályokat. A jogbiztonságot tovább gyengítette, hogy a kifogásokról és fellebbezésekről hozott határozatok – amelyek a kampánnyal kapcsolatos kérdések szabályozását kialakították –, a hierarchia felsőbb szintjén álló igazságszolgáltatási szervek gyakran felülbírálták vagy megsemmisítették.

*A koherens és szilárd választási jogszabályi keret biztosítása érdekében a szabályozást a következő választás előtt kellő időben, átfogó és érdemi nyilvános konzultációs folyamat során felül kell vizsgálni, hogy még inkább összhangba kerüljön az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel, a nemzetközi normákkal és a bevált gyakorlattal.*

<sup>20</sup> A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény előírja, hogy a miniszterek által készített tervezeteknek elegendő időre kell a nyilvánosság rendelkezésére állniuk véleményezés és visszajelzés céljából, mielőtt az Országgyűlés elé terjesztenék őket. Az ODIHR és a Velencei Bizottság [2021. évi közös véleménye](#) a választási jogszabályok 2020. évi módosításáról megállapította, hogy „Az egész csomagot a Parlament, néhány héttel később, úgy tűnik, nyilvános konzultáció nélkül fogadta el, és az mindössze egy hét múlva hatályba is lépett, néhány, alkotmánymódosításokkal kapcsolatos kivételtől eltekintve.”

<sup>21</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 5.8. bekezdése kimondja, hogy a jogszabályt nyilvános eljárást követően kell elfogadni. Az 1991-es [moszkvai dokumentum](#) 18.1. bekezdése kimondja, hogy „A jogszabályokat nyílt folyamat eredményeként fogalmazzák meg és fogadják el, amely tükrözi a nép akaratát, akár közvetlenül, akár választott képviselőiken keresztül”. A [politikai pártokra vonatkozó szabályozásról szóló 2020. évi közös iránymutatás](#) 48. bekezdése szintén kifejezetten azt ajánlja, hogy „a törvényeket olyan demokratikus folyamat keretében fogadják el, amely biztosítja a nyilvánosság részvételét és felülvizsgálatát, és azokat széles körben hozzáférhetővé kell tenni annak érdekében, hogy az egyének és a politikai pártok tisztában legyenek jogaikkal, és magatartásukat, valamint tevékenységeiket a jogszabályokkal összhangban tarthassák.” Az Igazságügyi Minisztérium arról tájékoztatta a VMM-et, hogy úgy vélik: a civil társadalmi szektor nézeteit a politikai ellenzékével hangolja össze, és ezért szükségtelennek tartják az ezekkel a szervezetekkel folytatott konzultációkat. A 2020. évi módosításokat november 10-én nyújtották be az Országgyűlésnek, december 10-én nyújtották be, és december 15-én fogadták el 134 „igen” és 60 „nem” szavazattal.

<sup>22</sup> Civil társadalmi szervezetek aggodalmukat fejezték ki a 2018-as és 2020-as módosító csomagokkal kapcsolatban – amelyek egyike sem ment át konzultációs folyamaton –, egyebek közt az átjelentkezés iránti kérelmek benyújtásának lerövidített határideje, a levélszavazás biztonsági garanciáinak hiánya és a választási jogorvoslatra [vonatkozó új korlátozások miatt; emellett szükségesnek tartották több, az előző választás során azonosított](#) probléma kezelését is

<sup>23</sup> A módosítások elfogadását követően a hatóságok által igényelt [közös vélemény](#) néhány pozitív változást állapított meg a választók és jelöltek nyilvántartása, a kampány, a levélszavazás, a mozgóurnás szavazás, a választási eredmény megállapítása, valamint a választás megismétlése kapcsán. Ugyanakkor a [közös véleményben](#) megfogalmazott ajánlásokat nem vették figyelembe.

<sup>24</sup> Az [EBESZ 1999. évi isztambuli dokumentumának](#) 25. bekezdésében az EBESZ-ben részt vevő valamennyi állam elkötelezte magát amellett, hogy haladéktalanul nyomon követi az ODIHR választási értékeléseit és ajánlásait.

<sup>25</sup> A magyar hatóságok például úgy vélik, hogy az ODIHR korábbi ajánlásai, amelyek szerint az értelmi fogyatékosággal élő személyek szavazati jogára vonatkozó korlátozásokat a nemzetközi normákkal összhangban teljes mértékben hatályon kívül kell helyezni, valamint hatályon kívül kell helyezni a szavazati jogot illető, családi állapoton alapuló, diszkriminatív rendelkezéseket, nincsenek összhangban a magyar jogi hagyományokkal.

A népszavazásra vonatkozó jogszabályi keret nagy mértékben elégtelen a demokratikus referendumok lebonyolításához, és nem biztosít egyenlő feltételeket a népszavazási kampány során.<sup>26</sup> Egy 2018-as törvénymódosítás értelmében a kormányt a népszavazás kezdeményezőjeként megilleti a jog, hogy a kampányban teljeskörűen részt vegyen. A népszavazási törvény nem írja elő a közhatalmi szervek semlegességét, és nem tiltja meg a közpénzek népszavazási kampányokban történő felhasználását a referendum résztvevőjeként. Emellett a műsorszóró médiában a törvény a parlamenti pártoknak és – a népszavazás kezdeményezőjeként – a kormánynak biztosít egyenlő lehetőséget a kampányolásra, ahelyett, hogy a népszavazásra bocsátott javaslatok támogatóinak és ellenzőinek biztosítaná az egyenlő kampányolás lehetőségét. Ezek a rendelkezések ellentétesek a nemzetközileg bevált gyakorlattal.<sup>27</sup> A törvény sem a kormányt, sem a választási szerveket nem kötelezi a választópolgárok objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatására a népszavazásra bocsátott kérdésekről, sem a támogatók és ellenzők álláspontjáról, ami szintén nem felel meg a nemzetközileg bevált gyakorlatoknak, és kérdéssé teszi, hogy a választóknak módjukban áll-e tájékozott döntést hozni.<sup>28</sup>

A népszavazás és a választás egyidejű megtartására vonatkozó törvényi tilalmat 2021 novemberében törölték el.<sup>29</sup> A két esemény kampányának átfedése megnehezítette a kampányszabályok alkalmazását, és többértelműségekhez vezetett, amiket nem oldottak fel. Pozitívum, hogy a választások és népszavazások egyidejű megszervezésének összehangolása érdekében elfogadtak néhány adminisztratív jellegű törvénymódosítást.<sup>30</sup> Bár a népszavazási törvény utal arra, hogy a választásra vonatkozó jogszabályok népszavazás során is alkalmazandók, a népszavazási kampány egyértelmű szabályozásának hiánya és annak a választási kampánnyal való átfedése negatívan érintette a folyamatot.<sup>31</sup>

*Meg kell fontolni a népszavazásról szóló törvény felülvizsgálatát a jogbiztonság növelése és a demokratikus népszavazások megtartására vonatkozó nemzetközileg bevált gyakorlattal való összhangba hozása érdekében, beleértve a támogatók és ellenzők egyenlő kampánylehetőségeinek garantálását, az állami források felhasználásának tilalmát, valamint a szavazók népszavazási kérdésekről történő objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatásának biztosítását.*

<sup>26</sup> A népszavazásokat az Alaptörvény és a 2013. évi Népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény (népszavazási törvény) szabályozza.

<sup>27</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I.2.2. és I.3.1. iránymutatása, valamint Indoklása kimondja: „Biztosítani kell az esélyegyenlőséget a szavazásra bocsátott javaslat támogatói és ellenzői számára a média tudósításaiban, különösképpen a híradásokban, valamint a közfinanszírozás és egyéb támogatási formák tekintetében... A közigazgatási hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a semlegességre vonatkozó kötelezettségüket, [biztosítaniuk kell] az esélyegyenlőséget, [egyebek mellett] azáltal, hogy a szavazók szabadon alakíthatnak véleményt... A választással ellentétben nem szükséges teljes mértékben megtiltani, hogy a hatóságok aktívan támogassák vagy ellenezzék a javaslatot... A hatóságoknak azonban nem szabad túlzott, egyoldalú kampányolással befolyásolniuk a szavazás eredményét, és nem szabad a befolyásukkal visszaélniük... meg kell tiltani a közpénzek hatóságok általi, kampánycélokra történő felhasználását.”

<sup>28</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I.3.1.d iránymutatása, valamint Indoklása kimondja: „A hatóságoknak objektív tájékoztatást kell nyújtaniuk... Ez azt jelenti, hogy a népszavazásra bocsátott szöveget, valamint a javaslat támogatóitól és ellenzőitől származó magyarázó jelentést vagy kiegyensúlyozott kampányanyagot kellő időben [közvetlenül] a választók rendelkezésére kell bocsátani... annak érdekében, hogy a szavazók megalapozott véleményt alkothassanak...”

<sup>29</sup> A törvénymódosítást egy ellenzéki képviselő javasolta, és elfogadását 183 képviselő támogatta. 2022. január 1-jén oldották fel az országos népszavazások teljes tilalmát, amit a kormány a pandémiával kapcsolatos rendkívüli intézkedések körében vezetett be; a helyi népszavazások tilalma azonban hatályban maradt.

<sup>30</sup> Például a választással és népszavazással kapcsolatos kifogások elbírálásának határidejét összehangolták azokban az esetekben, amikor a folyamatok egy időben zajlanak.

<sup>31</sup> A népszavazási törvény népszavazások tekintetében például nem határozza meg egyértelműen a politikai reklám fogalmát, a politikai reklámnak a választási eljárásról szóló törvényben szereplő meghatározása pedig nem tesz említést a népszavazási kampányról. A médiában népszavazási kampányhirdetésekre biztosított időt egyes esetekben választási kampányhirdetésekre használták fel.

## V. VÁLASZTÁSI ÉS NÉPSZAVAZÁSI RENDSZER

A 199 országgyűlési képviselőt vegyes rendszer keretein belül, négy évre választják meg; 106 képviselőt egyéni választókerületekben, egyszerű többségi rendszerben, 93-at pedig zárt jelöltlistákról, országos, részben kompenzációs verseny során választanak meg. A bejutási küszöb változó: egyedül induló pártok esetében 5 százalék, kétpárti koalíciók esetében 10 százalék, a három vagy több pártból álló koalíciók esetében pedig 15 százalék. A nemzetközileg bevált gyakorlat szerint az együtt induló pártok számára előírt küszöbértékek rendkívül magasnak tekinthetők, még pártszövetségek esetében is.<sup>32</sup> A küszöbértéket átlépő pártok esetében az egyéni választókerületekben elért többlétszavazataikat az országos listás mandátumok elosztása előtt hozzáadják az összesített szavazataikhoz.<sup>33</sup>

A 2020-as törvénymódosítások szigorúbb követelményeket vezettek be az országos listát állító pártok számára, és előírják legalább 71 egyéni jelölt egyidejű állítását (a korábbi 27 helyett) az ország 19 megyéjéből 14-ben (a korábbi 9 helyett) és Budapesten.<sup>34</sup> Bár a pártok és egyéb érdekelt felek általában egyetértenek abban, hogy ez az intézkedés hozzájárulhat a kizárólag az állami kampányfinanszírozás jogellenes igénybevétele céljából induló „kamupártok” jelentette, széles körben tapasztalható probléma kezeléséhez, a követelmények szigorodása indokolatlan akadályt jelenthet a választási részvétel előtt, ami korlátozza a politikai pluralizmust.<sup>35</sup>

A választókerületek határait a jogszabályok sarkalatos törvényben rögzítik, így azok csak kétharmados országgyűlési támogatással, ugyanakkor független szakértői szerv általi kötelező, időszakos felülvizsgálat nélkül módosíthatók.<sup>36</sup> Az egyéni választókerületek határai azóta változatlanok, hogy kialakításuk 2014-ben, az új választási rendszer kereteiben megtörtént. A választókerületek között jelentős egyenlőtlenség mutatkozik a névjegyzékbe vett szavazók számát tekintve: a 106 választókerületből 25-ben legalább 10, de akár 33 százalékos az eltérés, ami nem összeegyeztethető az egyenlő választójog elvével.<sup>37</sup> A választási törvény, a nemzetközileg bevált gyakorlattal szemben, az

<sup>32</sup> Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a [Yumak és Sadak kontra Törökország](#)-ügyben hozott ítéletét, amelyben a Bíróság kimondta, hogy bár a 10 százalékos küszöb nem sérti az Emberi jogok európai egyezményét, túlzottnak tűnik, és a bíróság a csökkentését javasolta.

<sup>33</sup> Többlétszavazatnak számítanak a pártok sikertelen egyéni választókerületi jelöltjeire leadott, valamint a győztes jelöltekre leadott szavazatok a győzelemhez szükséges voksokon felül. Az országos listás mandátum kiosztás a d'Hondt módszerrel történik.

<sup>34</sup> Az Igazságügyi Minisztérium javaslata az volt, hogy a jelöltek számát 50-re emeljék, amit később egy független képviselő javaslata alapján 71-re módosítottak.

<sup>35</sup> Az ODIHR és a Velencei Bizottság [közös véleményében](#) a módosított követelmény jelentős csökkentését javasolta, megjegyezve, hogy a szigorúbb követelmény „súlyosbíthatja a politikai polarizáció mértékét a politikai szinten és végső soron a társadalomban is”, valamint, hogy más eszközöket is fel lehetne használni a „kamupártok” részvételének minimalizálására.

<sup>36</sup> A választási törvény a legtöbb esetben 15 százalékos maximális eltérést ír elő a választókerületi határok kijelölésének idejére, és előírja, hogy az Országgyűlésnek módosítania kell a határokat, ha a szavazók számának eltérése bármely választókerületben meghaladja a 20 százalékot. A Velencei Bizottság [Választási ügyekben bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I.2.2. iránymutatása kimondja, hogy „az átlagtól való megengedett eltérés ideális esetben nem haladja meg a 10 százalékot, és semmiképpen sem haladhatja meg a 15 százalékot, kivéve különleges körülmények fennállása esetén”. A II.2.2.vii. iránymutatás előírja, hogy „a választókerületi határok újradefiniálását pártatlanul kell végezni, a nemzeti kisebbségek érdeksérelme nélkül; valamint figyelembe kell venni egy olyan bizottság véleményét, amelynek a tagjai többségükben függetlenek. A parlamentnek ezt követően, a bizottság javaslatai alapján kell döntést hoznia, biztosítva a fellebbezés lehetőségét is.”

<sup>37</sup> A jelenlegi népességeloszlás alapján 18 olyan választókerületet van, amelyben az eltérés 15 százaléknál nagyobb; ebből 7 esetben az eltérés a 20 százalékot is meghaladja, ez utóbbiak Pest megyében található. Lásd az EBESZ [1990. évi Koppenhágai dokumentumának](#) 7.3. bekezdését, amely kimondja, hogy a részt vevő államok „egyetemes és egyenlő választójogot garantálnak a felnőtt polgárok számára”. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 25. cikkéhez fűzött 25. sz. általános megjegyzés 21. pontja kimondja: „[...] az egyes államok választási rendszereinek keretein belül az egyes választópolgárok szavazatának egyenlőnek kell lenniük egy másik választópolgár szavazatával.” 2021. október 28-án egy magyar állampolgár beadvánnyal fordult be az EJEB-hez, azzal érvelve, hogy az eltérések sértik az Emberi jogok európai egyezményét (EJEE). A beadványt

egyéni választókerületekben a szavazók átlagos számától akár 20 százalékos eltérést is lehetővé tesz. Az eltérés ráadásul egyes esetekben a nemzeti jogot is sérti, mivel a 2018-as választást követően azoknak a választókerületi határoknak a felülvizsgálatára, amelyekben az eltérés meghaladja a törvény által meghatározott 20 százalékos maximumot, az előírásokkal ellentétben nem került sor.<sup>38</sup>

*A választójog egyenlőségének tiszteletben tartása érdekében a választókerületek határainak kialakítására vonatkozó jogszabályi keretet összhangba kell hozni a nemzetközi normákkal és bevált gyakorlattal. A jelenlegi határokat ezekkel a felülvizsgált jogszabályokkal összhangban, egy független testületnek kell átlátható és inkluzív módon, jóval a következő választás előtt újra meghatározni.*

A 13 országos nemzetiségi önkormányzat mindegyike jogosult országos listát állítani, amelyre azok szavazhatnak, akik magukat az adott kisebbséghez tartozónak vallják.<sup>39</sup> A lista élén álló jelölt megválasztásához a szokásos választói kvóta egynegyede szükséges.<sup>40</sup> Amennyiben a szavazatok száma ezt a kedvezményes kvótát nem éri el, a nemzetiséget az Országgyűlésben szavazati joggal nem rendelkező szószóló illeti meg.

Országos népszavazást 200.000 választó kezdeményezhet, vagy az Országgyűlés rendelhet el a köztársasági elnök, a kormány vagy legalább 100.000 választó kezdeményezésére.<sup>41</sup> A 2022-es népszavazást a kormány kezdeményezte. Az NVB, amely a népszavazási kérdések tartalmi és eljárási követelményeknek való megfelelését vizsgálja, mind az öt javasolt kérdést jóváhagyta, azonban az egyik kérdésre vonatkozó határozatot a Kúria fellebbezést követően hatályon kívül helyezte.<sup>42</sup> Egy szavazólapon több kérdés található, a kérdésekre „igen” vagy „nem” válasz adható. A népszavazás akkor érvényes, ha a névjegyzékbe vett választópolgárok több mint 50 százaléka érvényesen szavaz. Bár a törvény szerint minden érvényes népszavazás eredménye kötelező, az április 3-i népszavazás joghatása érvényesség esetén nem volt világos, mivel a népszavazásra bocsátott kérdések jogalkotási alapja, a 2021. évi „gyermekvédelmi” törvény már hatályban volt, ami nem összeegyeztethető a nemzetközileg bevált gyakorlattal.<sup>43</sup>

## VI. VÁLASZTÁSI IGAZGATÁS

Az országgyűlési választást és a népszavazást párhuzamos, négy szintből álló választási igazgatás bonyolította le, amely az NVB-ból, 20 területi választási bizottságból (TVB), 106 országgyűlési egyéni

---

elfogadhatatlannak nyilvánították azzal az indokkal, hogy az állítólagosan megsértett jog nem tartozik az egyezmény hatálya alá.

<sup>38</sup> A két érintett választókerület Pest megye 2-es és 5-ös számú körzete. A törvény szerint a választókerületi határok a tervezett választás évét megelőző naptári évtől fogva nem módosíthatók. 2020 augusztusában a NVI több választókerület határainak módosítására tett javaslatot az Igazságügyi Minisztériumnak annak érdekében, hogy a szavazók számának eloszlása a törvényben meghatározott határértéken belül maradjon; a javaslatot nem terjesztették az Országgyűlés elé. 2020 decemberében egy ellenzéki képviselő ugyanezt a határmódosítási javaslatot még egyszer benyújtotta, ezt leszavazták.

<sup>39</sup> Azok a választópolgárok, akik arról nyilatkoztak, hogy nemzeti kisebbséghez tartoznak, dönthetnek úgy, hogy az adott nemzeti kisebbségi listára adják le a voksukat; ebben az esetben országos pártlistára nem szavazhatnak.

<sup>40</sup> A kedvezményes kvótát úgy határozzák meg, hogy az országos listán leadott összes szavazat számát – beleértve az egyéni választókerületekben leadott többlétszavazatokat is – elosztják 93-mal, majd ezt a számot elosztják négygel.  
<sup>41</sup> Népszavazást csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben lehet kiírni, kivéve, egyebek mellett, a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásokat érintő kérdéseket.

<sup>42</sup> Több, a Kúriához és az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadvány vitatta az öt népszavazási kérdés tartalmi és eljárási érvényességét. Az egyik kérdést a Kúria elutasította, ám később az Alkotmánybíróság megerősítette; időközben azonban az Országgyűlés már népszavazást írt ki a másik négy kérdéstről. Az újbóli tárgyalás során a Kúria március 23-án ismét elutasította az ötödik kérdést.

<sup>43</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I.3.1.c. iránymutatása kimondja: „A szavazásra bocsátott kérdésnek világosnak kell lennie, nem lehet félrevezető, nem vezethet elvárt válasz felé; a választókat tájékoztatni kell a népszavazás következményeiről; a választóknak lehetővé kell tenni, hogy a feltett kérdésekre kizárólag igennel, nemmel vagy üres szavazólappal válaszoljanak.”

választókerületi választási bizottságból (OEVB), valamint 10.243 szavazatszámú bizottságból (SZSZB) állt. A választás lebonyolításáért ezen kívül a Nemzeti Választási Iroda, 20 területi választási iroda (TVI), 97 országos egyéni kerületi választási iroda (OEVI), valamint 1.264 helyi választási iroda (HVI) felelt, amelyek az adott bizottságok munkáját segítették.

A választási bizottságok választott és megbízott tagokból állnak. Az NVB állandó, független testület, amely az elnökkel együtt hét választott taggal rendelkezik. A tagokat a köztársasági elnök jelöli, és a az Országgyűlés választja meg kétharmados többséggel. A törvény az eljárást nem határozza meg világosan, csupán a köztársasági elnök általi jelölés általános kritériumait sorolja fel, ami az elnököt széles mérlegelési jogkörrel ruházza fel.<sup>44</sup> Az NVB-tagok kinevezési mechanizmusa nem biztosít lehetőséget valódi nyilvános konzultációra a tagjelöltek kiválasztásáról, ami a választási igazgatásba vetett általános bizalmat negatívan befolyásolja.

Az NVB-nek megbízott tagjai is vannak, az Országgyűlésben frakcióval rendelkező politikai pártok egy-egy tagot delegálhatnak az NVB-ba, akik a választási folyamatok között képviselik a pártokat. A választás kiírását követően a pártok által megbízott tagok nem vehetnek részt az NVB ülésein.

A jelöltek választási nyilvántartásba vételét követően az országos listát állító szervezetek delegálhatnak egy-egy tagot az NVB-be.<sup>45</sup> A listát állító nemzeti önkormányzatok szintén delegálhatnak egy-egy NVB-tagot, akik csak a nemzeti kisebbségeket érintő kérdésekben rendelkeznek szavazati joggal. A választási időszakban közreműködő 18 NVB-tag közül csupán négy volt nő, köztük az alelnök. Az alacsonyabb szintű választási bizottságok összetételéről nem álltak rendelkezésre nemek szerint részletezett adatok, ami ellentétben áll a nemzetközi normákkal.<sup>46</sup> A választás kiírásától a pártok által delegált NVB-tagok megbízásáig, mintegy 50 napon keresztül, számos döntés született a pártlisták nyilvántartásba vételéről, valamint kifogások és fellebbezések elbírálásáról, amelyben nem vettek részt pártok által megbízott tagok; ez csökkentette az NVB döntéshozatalának pluralizmusát.

*Megfontolandó a jogszabály módosítása annak érdekében, hogy a választás kiírásától kezdve biztosított legyen a különböző pártok részvétele az NVB-ban.*

A választási irodák hierarchikus struktúrában működnek; ennek élén az NVI elnöke áll, akit a miniszterelnök jelölése alapján a köztársasági elnök nevez ki kilencéves időtartamra. Az NVI elnökét legfeljebb három, határozatlan időre kinevezett alelnök segíti. Az NVI államigazgatási szerv, amelynek feladata a választás technikai előkészítése és lebonyolítása. Az alacsonyabb szintű irodák vezetését önkormányzati tisztségviselők látják el, és az adott választási bizottságok titkárságaként működnek.

Az TVB-k, OEVB-k és SZSZB-k három-három taggal rendelkeznek, akiket az adott megyei közgyűlés vagy települési képviselő-testület az illetékes választási irodák indítványa alapján választ meg.<sup>47</sup> A közelmúltban elfogadott jogszabálmódosítások kiterjesztették a HVI-k jogkörét arra, hogy az SZSZB-kbe további tagokat nevezzenek ki, amennyiben a választási résztvevők elégtelen számú jelölése

<sup>44</sup> A választási eljárásról szóló törvény 17. §-a a következő kritériumokat sorolja fel az NVB tagjaival kapcsolatban: azok a magyarországi lakcímmel rendelkező polgárok lehetnek az NVB választott tagjai, akik jogosultak szavazni az országgyűlési választáson, és jogi diplomával rendelkeznek. A 18. § felsorolja azokat a közhivatali tisztségeket, amelyekkel a tagság összeférhetetlen: ezek a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, képviselőjelölt, a Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, politikai párt és jelölő szervezet tagja vagy képviselőjelölt hozzátartozója.

<sup>45</sup> A választásra hat politikai jelölő szervezet és öt nemzeti kisebbségi önkormányzat bízott meg NVB-tagokat, akik az üléseken március 4-ét követően vettek részt.

<sup>46</sup> A Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményhez fűzött [23. sz. általános ajánlás](#) 48d. pontja szerint a részes államoknak „nemek szerinti bontásban kell statisztikai adatokat szolgáltatniuk, amelyek bemutatják a nők arányát az e jogokat élvező férfiakhoz képest”.

<sup>47</sup> Egyes esetekben az OEVI-k és HVI-ket ugyanaz a tisztségviselő irányította.

következtében az SZSZB létszáma nem érné el az öt főt.<sup>48</sup> Az SZSZB-tagokat nyilvános hirdetésekben toborozták, ezek azonban nem tartalmaztak részletes követelményeket és nem alkalmaztak egységes szempontrendszert, ami csökkentette a kiválasztási folyamat átláthatóságát és következetességét. A HVI-k oktatást biztosítottak az SZSZB jegyzőkönyvvezetői számára – akik az SZSZB munkájában a választás napján a jegyzőkönyvek kitöltéséért felelős tagként vesznek részt –, valamint képzést tartottak a választott és megbízott SZSZB-tagok számára az NVI által kiadott képzési anyagok alapján. Az ODIHR VMM megfigyelői a megfigyelt SZSZB-képzéseket jól szervezettnek és átfogó jellegűnek értékelték. Az OEVB-k és TVB-k nem részesültek egységes képzésben (így a TVB-k jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos óvásokat illető új szerepköréről sem), ami ellentétben áll a nemzetközileg bevált gyakorlattal, szükség esetén ugyanakkor konzultálhattak az OEVI-kkel és a TVI-kkel.<sup>49</sup>

A választási eredmények megállapítása, valamint a választási folyamat tisztességes, törvényes és pártatlan lebonyolításának biztosítása a törvény szerint a választási bizottságok feladata, amiben a választási irodák is közreműködnek. A legtöbb megfigyelt esetben úgy tűnt, hogy a választási irodák vállalták magukra a választási folyamat előkészítésének és lebonyolításának feladatát, a bizottságok tagjainak kinevezési folyamatának végrehajtását, a bizottságok napirendjének és a határozattervezeteinek összeállítását, biztosították a hozzáférést a szavazatok összesítéséhez és állapították meg az eredményeket. Az ODIHR VMM megfigyelői arra a megállapításra jutottak, hogy a törvény által önálló szervekként meghatározott, de a gyakorlatban világosan elkülönült funkciók nélküli választási irodák és bizottságok párhuzamos működése csökkenti a választás lebonyolításának átláthatóságát.<sup>50</sup>

A választási igazgatás összességében szakszerűen és hatékonyan irányította a technikai előkészületeket, és minden törvényes határidőt betartott. Az NVB a választás kiírása és a választási eredmények kihirdetése között 39 ülést tartott, amik nyilvánosak voltak; a napirendet röviddel minden ülés előtt ismertették, az NVB határozatait időben közzétették. A választási bizottságok legtöbb ülése azonban, valódi vita híján, az előre megszövegezett határozatokról való szavazásra korlátozódott, különösképpen a pártok által megbízott tagok csatlakozását megelőzően. Mindez, a tagok hozzászólásaira vonatkozó szigorú időkorlátokkal egyetemben, csökkentette a döntéshozatal átláthatóságát és kollegialitását.<sup>51</sup> A 2020-as jogszabály-módosítások nyomán az NVB elektronikus csatornákon keresztül is tarthatott ülést, ezt azonban nem közvetítették vagy tették elérhetővé online, az ülések jegyzőkönyvei pedig jelentős, mintegy 30 napos késéssel jelentek meg, ami csökkentette az átláthatóságot. Ezen kívül a választási igazgatás, különösen annak felsőbb szintjein, nem élvezte a választás minden résztvevőjének teljes bizalmát; többen aggodalmukat fejezték ki a kormánykoalíció által kinevezett tagok dominanciája miatt.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Az adott választókerületben nyilvántartásba vett politikai pártok és független jelöltek SZSZB-nként legfeljebb két-két tagot jelölhetnek.

<sup>49</sup> Az ODIHR választási megfigyelési misszióját több OEVI tájékoztatta arról, hogy az OEVB-tagok tapasztalt választási jogászok és egyetemi oktatók, akiknek nincs szükségük képzésre. Az NVB elnökének kijelentése szerint azonban az OEVB-k a választási időszakban nem egységesen bírálták el a benyújtott kifogásokat, így hasznukra válna a felkészítés. A képzésen való részvétel csak a választási irodák személyzete és a választott SZSZB-tagok számára volt kötelező. A Velencei Bizottság [Választási ügyekben bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.1. iránymutatása kimondja, hogy „a választási bizottságok tagjainak szabványos képzésben kell részesülniük”.

<sup>50</sup> Az ODIHR misszió választási megfigyelői több esetben számoltak be arról, hogy a választási irodák közreműködése és aktív részvétele nélkül nem állt módjukban az OEVB-tagokkal kapcsolatot létesíteni és a bizottságokkal találkozni. Ez egyes esetekben a választási szervek pártatlanságának vélelmét is megkérdőjelezte, amennyiben választás során a bizottságok tagjai gyakran konzultáltak az irodákkal. Ezen kívül a választási irodáknak van fő felelősségük a szavazatok összesítése terén, mivel ők összesítik az eredményeket, és férnek hozzá a Nemzeti Választási Rendszerhez.

<sup>51</sup> Az [NVB ügyrendjének](#) 4. bekezdése előírja, hogy a bizottsági tagok két napirendi pontban szólhatnak fel egy-egy ülés során, amelyből az egyik felszólalás két-, a másik egy perc hosszúságú lehet. Ez összesen öt percre hosszabbítható meg. Bár ez a szabály hatékonyabbá teheti az ülések lebonyolítását, alapos tanácskozássra nem biztosít elegendő időt.

<sup>52</sup> Hasonlóképpen, néhány ellenzéki irányítású településen a Fidesz fejezte ki aggodalmát az alacsonyabb szintű választási szervekkel kapcsolatban.



A választási eljárásról szóló törvény 2020. évi módosítása feljogosítja az NVB elnökét, hogy meghatározza a határozattervezetek tartalmát; ehhez az NVB-tagok a nyilvános ülés során módosító javaslatokat tehetnek. A törvény nem biztosítja a valódi vita lehetőségét, és korlátozza az NVB-tagok hozzájárulási lehetőségét, ami aláássa a döntéshozatal átláthatóságát és kollegialitását, különösen a kifogások és fellebbezések tekintetében. Bár a választási időszakban az NVB több mint 360 határozatot hozott, az ODIHR VMM által megfigyelt üléseken mindössze hat esetben fogadott el kisebb módosításokat a kifogásokkal és fellebbezésekkel kapcsolatos határozatokon.<sup>53</sup> A pártok által megbízott tagok csatlakozását megelőzően döntéseinek többségét az NVB egyhangúlag, csupán kevés esetben érdemi vitát követően hozta meg.

*A döntéshozatal kollegialitásának és átláthatóságának biztosítása érdekében minden bizottsági tagnak érdemi lehetőséget kellene kapnia a döntések kialakításához való hozzájárulásra. A döntéshozatali folyamatnak inkluzívnak kell lennie, és valamennyi döntés esetén nyitottnak kell lennie alternatív javaslatok megvitatására.*

A választási igazgatás, a jogszabályokkal összhangban, igyekezett javítani a választási folyamat hozzáférhetőségén a fogyatékkal élők számára.<sup>54</sup> Honlapján az NVI a választással és a népszavazással kapcsolatos választói információkat és a választópolgároknak szánt segédanyagokat tett közzé, valamint könnyen olvasható tartalmakat tett elérhetővé a látássérült és egyéb módon akadályozott felhasználók számára. Mintegy 2.197 választópolgár kérte, hogy kijelölt akadálymentesített szavazóhelyiségben szavazhasson, 225-en pedig Braille-írásos szavazósablon használatát igényelték a választás napjára. Ezen kívül 92.643 választópolgár igényelt mozgóurnás szavazást. A NVI tájékoztatása szerint a szavazóhelyiségeknek mintegy 76 százaléka volt akadálymentesített mozgáskorlátozott választópolgárok számára; az NVMM megfigyelői a választás napján arról számoltak be, hogy a felkeresett szavazóhelyiségek mintegy 27 százalékat nem lehetett akadálymentesen használni. A szavazók számára nyújtott tájékoztató kampány összességében korlátozott volt, és nem segítette elő a szavazási eljárás elégséges megértését. Az ODIHR VMM hosszú távú megfigyelői arról számoltak be, hogy elsősorban civil társadalmi szervezetek és választási irodák vettek részt a választóknak szóló tájékoztató kampányokban, figyelemfelkeltő kampányok és választópolgároknak küldött levelek segítségével.

## VII. A VÁLASZTÓK NYILVÁNTARTÁSA

Választójoggal minden olyan állampolgár rendelkezik, aki a választás napjáig betöltötte a 18. életévét, vagy a 16. életévét, és házas.<sup>55</sup> A családi állapoton alapuló megkülönböztetés ellentétes a nemzetközi normákkal.<sup>56</sup> A korlátozottan cselekvőképesnek nyilvánított személyek, a nemzetközi normáktól

<sup>53</sup> Az ODIHR VMM a megfigyelési időszak alatt tartott NVB-ülések túlnyomó többségét megfigyelte; az NVB határozatai zömmel kifogásokhoz és a fellebbezésekhez kapcsolódtak.

<sup>54</sup> A fogyatékkal élő személyek jogaival foglalkozó ENSZ-bizottság Magyarországról szóló, 2022. március 25-én kiadott [záró észrevételei](#) számos aggályt vetettek fel a fogyatékkal élő személyek szavazati jogának tekintetében, és négy kapcsolódó ajánlást tartalmaztak, többek között a választójoggal, a segítővel történő szavazással, az észszerű intézkedésekkel, valamint a fogyatékkal élő személyek megválasztását és kinevezését előmozdító intézkedésekkel kapcsolatosan.

<sup>55</sup> Az Alaptörvény minden nagykorú polgár számára biztosítja a jogot, hogy választó és választható legyen. A polgári törvénykönyv értelmében a 16 év feletti házas állampolgárok nagykorúságot szereznek, és részesülnek minden olyan jogban, ami a nagykorúsággal jár.

<sup>56</sup> A [Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának](#) 25. cikkéhez fűzött [25. sz. általános megjegyzés](#) 3. pontja kimondja, hogy „a [választójog] gyakorlása során a polgárok között nem lehet különbséget tenni faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés vagy egyéb jogállás alapján”.

eltérően, egyéni bírósági határozattal kizárhatók a választójogból.<sup>57</sup> Az ODIHR VMM-et a civil társadalmat képviselő interjúalanyai arról tájékoztatták, hogy bár 2013-ban egyéni bírósági határozatokra vonatkozó törvényi követelményt vezettek be a szellemileg cselekvőképtelen személyek választójoguktól való korábbi, mérlegelés nélkül való megfosztása helyett, a bíróságok az érintett személyeket választójoguktól továbbra is automatikusan megfosztják, és a választójogból történő kizárásról szóló korábbi határozatokat nem vizsgálták felül.<sup>58</sup>

A büntető törvénykönyv előírja, hogy a bíróság kizárhatja az egyént a választójogból, ha szándékos bűncselekmény elkövetése miatt szabadságvesztésre ítélték, és „méltatlan arra, hogy [közügyek] gyakorlásában részt vegyen”. A választójogból való kizárás időtartamának tartalmaznia kell a szabadságvesztés időtartamát és a büntetés letöltését követő további egy-tíz évet.<sup>59</sup> A nemzetközileg bevált gyakorlattal ellentétben a törvény nem írja elő a döntés arányosságát, sem a választójogból való kizárás időtartamát, így kisebb bűncselekmények esetén is megengedi a választójogból való kizárást.<sup>60</sup> Ráadásul az ODIHR VMM egyes interjúalanyai szerint az elítéltek túlnyomó többségét szabadulásuk után a szabadságvesztésükkel megegyező időtartamra, nem pedig egyénre szabott, arányos elbírálás alapján fosztják meg választójoguktól.

*Meg kell szüntetni a mentális és értelmi fogyatékossgal élő személyek szavazati jogának korlátozását, valamint a választójogot illető, családi állapoton alapuló megkülönböztetést. Az elítéltek szavazati jogára vonatkozó korlátozásokat felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a törvény egyértelműen meghatározzon minden korlátozást, és az arányos legyen az elkövetett bűncselekmény súlyával.*

A választói névjegyzéket az NVI a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás alapján vezeti.<sup>61</sup> Az országgyűlési választáson és népszavazáson 8.215.466 polgár rendelkezett választójoggal.<sup>62</sup> A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok választási nyilvántartásba vétele passzív. A

<sup>57</sup> A 2006. évi, [Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény](#) 29. cikke értelmében biztosítani kell, hogy „hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljeskörűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra”. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 25. cikkéhez fűzött [25. sz. általános megjegyzés](#) 3. pontja kimondja, hogy „a [választójog] gyakorlása során a polgárok között nem lehet különbséget tenni faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés vagy egyéb jogállás alapján”. A gyakorlatban, beszámolók szerint, a választójogtól való megfosztást nembeszélő polgárokra is kiterjesztik, alapos vizsgálat nélkül. Az NVI adatai szerint mintegy 47,000 szavazót fosztottak meg polgári jogaiktól szellemi fogyatékossgal miatt. A választási eljárásról szóló törvény 2020. évi módosítása kizárta a „kóros függőséget” a választójogtól való megfosztás okai közül.

<sup>58</sup> Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a [Kiss Alajos v. Magyarország-ügyben](#) hozott 2010-es ítélete kimondta, hogy a korábbi gyakorlat megsértette az EJE 1. jegyzőkönyvének 3. cikkét (a szabad választásokhoz való jog), és hatályon kívül helyezett egy magyar rendelkezést, amely egyéni mérlegelés nélkül tagadta meg a részleges gyámság alatt álló értelmi fogyatékosoktól a szavazati jogot.

<sup>59</sup> A bíróságok nem rendelkeznek mérlegelési jogkörrel arra vonatkozóan, hogy a fogvatartottakat csak a szabadságvesztés időtartamára vagy annál rövidebb időtartamra fosszák meg választójoguktól. Az NVI adatai szerint büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet következtében jelenleg mintegy 25.000 személy nem rendelkezik választójoggal.

<sup>60</sup> A Velencei Bizottság [Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) I.1.1.d. iránymutatása kimondja, hogy a választás és választhatóság jogától való megfosztásra „a következő kumulatív feltételek vonatkozhatnak: iii. az arányosság elvét tiszteletben kell tartani; az egyéneknek a választáson való indulás jogától való megfosztásának feltételei lehetnek kevésbé szigorúak, mint a szavazati jog megvonása, és iv. A szavazati jog megvonásának [...] súlyos bűncselekmény nyomán hozott büntetőítéleten kell alapulnia.”

<sup>61</sup> A népességnnyilvántartás a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, valamint (a választási eljárásról szóló törvény legutóbbi módosítása óta) az úti okmányok nyilvántartása alapján tartalmaz adatokat; az NVI-t a választójoguktól megfosztott személyekről az Országos Bírósági Hivatal és a büntetőjogi nyilvántartás informálja.

<sup>62</sup> Ebbe beleértve 7.536.306 választópolgárt, akit a saját választókerületében vettek névjegyzékbe, 157.551 átjelentkező szavazót, 65.480 választópolgárt, akik Magyarország külképviseletein jelentkeztek szavazásra, valamint 456.129 olyan külföldön élő választópolgárt, akinek nem volt bejegyzett lakcíme Magyarországon, így levélszavazásra volt jogosult. 40.570 választópolgár regisztrált, hogy országos kisebbségi listára szavazzon.

politikai pártok és civil társadalmi szervezetek, amelyekkel az ODIHR VMM találkozott, általános bizalmukat fejezték ki a választói névjegyzék pontosságával kapcsolatban. Ugyanakkor egy 2021. novemberi törvénymódosítás megváltoztatta az állandó lakóhely fogalmát, és lazította a lakcímbjelentési követelményeket, ami gyengítette a választói nyilvántartás manipulálásával szembeni biztosítékokat.<sup>63</sup> Ellentétben a nemzetközileg bevált gyakorlatokkal, a választói névjegyzék nem volt nyilvánosan elérhető, de a választópolgárok akár két nappal a választás előtt is kérhették adataik módosítását.<sup>64</sup> A lakóhely fogalmát érintő széleskörű, nyilvános vitákat követően az NVI heti rendszerességgel publikálta a választói nyilvántartással kapcsolatos adatokat, ami növelte az átláthatóságot. Az NVI által közzétett adatok szerint a nyilvántartásba vett választók számának változása az egyes választókerületekben a lakcímbjelentési követelményeket enyhítő 2021. novemberi törvénymódosítást követően 0,002 és 0,95 százalék között mozgott. A választói nyilvántartással kapcsolatos 2021-es adatokat az NVI a későbbi adatokhoz képest eltérő formátumban tette közzé, ami nem könnyítette meg a választók nyilvántartásával kapcsolatos tendenciák összehasonlítását.<sup>65</sup>

A külföldön szavazók számára két különböző szavazási módszer létezik. Az állandó magyarországi lakcímmel rendelkező polgárok március 25-ig kérvényezhették, hogy a Magyarország külföldi diplomáciai képviseletein létesített 145 szavazókör valamelyikében szavazhassanak. Ezek a választópolgárok országos listára és egyéni választókerületi jelöltekre egyaránt leadhatták a voksukat. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, külföldön tartózkodó választópolgárok levélben, kizárólag országos listára szavazhattak. A levélszavazás lehetősége elsősorban a szomszédos országok magyar nemzetiségű közösségeire terjed ki, akik állampolgárságot a magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását követően kaptak, amelynek nyomán a magyar felmenőkkel rendelkezők kedvezményes feltételekkel váltak honosíthatóvá.<sup>66</sup> A külföldön szavazás eltérő módjai, annak függvényében, hogy a szavazók rendelkeznek-e magyarországi állandó lakcímmel, megkérdőjelezték az egyenlő választójog elvét.<sup>67</sup>

*Az egyenlő választójog biztosítása érdekében a szavazók nyilvántartásba vételére és a külföldön követendő szavazási eljárásokra irányuló eljárásokat szükséges lenne minden külföldön tartózkodó állampolgár számára egységesíteni.*

A levélben szavazók névjegyzéke mintegy félmillió választópolgár adatait tartalmazta. Ezen választópolgárok nyilvántartásba vétele abban az esetben marad aktív, ha legalább tízévente szavaznak, vagy adataik módosítását kezdeményezik. Ez a hosszú időszak nem áll összhangban a nemzetközileg bevált gyakorlattal, és megkérdőjelezi a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, külföldön élő

<sup>63</sup> A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény módosítása a lakóhely meghatározását a tényleges lakóhelyről az állammal való kapcsolattartáshoz használt címre változtatta. Az országgyűlési képviselők egynegyede sikertelenül támadta meg a törvénymódosítást az Alkotmánybíróság előtt, arra hivatkozva, hogy a lakcímnnyilvántartás így már nem igazolja a tényleges lakóhelyet. Az Alkotmánybíróság 2022. február 14-i határozatában úgy határozott, hogy a módosításra azért van szükség, mert „arra a társadalmi jelenségre ad szabályozási választ, hogy a lakcímbjelentések egy része mára már nem a valós viszonyokat tükrözi”.

<sup>64</sup> A Velencei Bizottság [Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) I. 1.2-es iránymutatása előírja, hogy „[a] választói névjegyzékeket közzé kell tenni”.

<sup>65</sup> A választói névjegyzék változásaira vonatkozó adatokat az ODIHR VMM elemezte az NVI által 2021 decembere (49. naptári hét) és 2022. március 31-e között közzétett adatai alapján. Az NVI arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a településekre és választókerületekre lebontott formátum új megközelítést jelent, és a korábbi adatokat nem tették közzé ilyen formátumban, bár ez megkönnyíthette volna az összehasonlítást. A 2018-as választói névjegyzékhez képest Pest megye több és Fejér megye egyik választókerületében több mint 4 százalékos volt a népességnövekedés.

<sup>66</sup> A Budapest Főváros Kormányhivatalának Állampolgársági és Anyakönyvi Főosztálya által rendelkezésre bocsátott adatok alapján 2020 óta 36.101 személy kapott állampolgárságot egyszerűsített honosítási eljárás során. 2018-ban 378.449 polgár volt jogosult levélszavazás útján szavazni, ez a szám a 2022-es választásra 456.129-re nőtt.

<sup>67</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 7.3. bekezdése arra kötelezi a részt vevő államokat, hogy „garantálják az egyetemes és egyenlő választójogot a felnőtt polgárok számára”.

választópolgárok nyilvántartásának pontosságát.<sup>68</sup> A szavazási levélcsomagok kézbesítésével és kitöltött levélszavazatok megsemmisítésével kapcsolatos állítólagos szabálytalanságok nyomán benyújtott formális kifogásokra válaszul az NVB rámutatott, hogy a választási jogszabályok hatálya csupán Magyarország területére terjed ki, és az NVB-nek nincs hatásköre, hogy ismeretlen személyek tevékenységét más országokban vizsgálja. Ennek következtében a levélben történő szavazás folyamata nem rendelkezett a szükséges felügyeleti garanciákkal.<sup>69</sup> Az országos listás választáson és a népszavazáson összesen 456.129 külföldi választópolgár adhatott le levélszavazatot.

*A választói névjegyzék pontosságába vetett bizalom növelése és a választási folyamat integritása érdekében megfontolandó a külföldön lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok adatainak rendszeres aktualizálása.*

## VIII. A JELÖLTEK NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELE

A választáson bármely választójoggal rendelkező állampolgár lehet képviselőjelölt. Egyéni választókerületi képviselőjelölt egy vagy több jelölő szervezet képviseletében vagy függetlenként indulhat a választáson.<sup>70</sup> Az egyéni választókerületi jelölteknek az NVI által előzetesen jóváhagyott aláírási íveken legalább 500 ajánlást kellett összegyűjteniük az adott választókerületben névjegyzékbe vett választópolgároktól.<sup>71</sup> Egy-egy jelölt egyidejűleg országos pártlistán és egyéni választókerületben is indulhat.

Az NVB inkluzív jelöltállítási folyamat során 55 jelölő szervezetet, köztük 12 országos nemzetiségi önkormányzatot vett nyilvántartásba, és 7 szervezettől tagadta meg a regisztrációt a benyújtott dokumentáció hiányosságai miatt.<sup>72</sup> Összesen hat, ezen jelölő szervezetek által benyújtott országos listát vettek nyilvántartásba, egy lista nyilvántartásba vételét pedig elutasították.<sup>73</sup> Az OEVB-k összesen 663 egyéni képviselőjelöltet vettek nyilvántartásba, közülük 34 indult függetlenként. Az OEVB-k 105 jelölt

<sup>68</sup> A Velencei Bizottság [Választási ügyekben bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I. 1.2-es iránymutatása előírja, hogy a választói névjegyzékek megbízhatóvá tételéhez elengedhetetlen a következő kritérium teljesítése: „ii. rendszeres, legalább évente egyszer végrehajtott aktualizációnak kell történnie”.

<sup>69</sup> Március 21-én egy magánszemély kifogást nyújtott be, azt állítva, hogy Szerbiában a Vajdasági Magyarok Szövetsége, egy magyar nemzetiségi párt kézbesítette a szavazási levélcsomagokat a szerbiai posta helyett. Az NVB elutasította a kifogást, kijelentve, hogy az NVI nem felelős a szavazási levélcsomagok megfelelő kézbesítésének kivizsgálásáért. Egy fellebbezés nyomán a Kúria helybenhagyta a határozatot. Április 3-án az NVB hatáskör hiánya miatt elutasított egy másik kifogást, ami arra hivatkozott, hogy a romániai Marosvásárhelyen állítólag szavazatokat semmisítettek meg. Az Egységben Magyarországért ellenzéki koalíció az incidenst követően az összes postai úton leadott szavazat érvénytelenítésére szólított fel.

<sup>70</sup> A jelöltek a választást megelőző napon 11:00 óráig léphetnek vissza. A választás után a mandátumot nem nyert pártlistás jelölteket a listáról eltávolítják, ami ellentétben áll az ODIHR és a Velencei Bizottság korábbi ajánlásával, ez ugyanis megakadályozza a pótlást abban az esetben, ha a győztes jelöltek nem tudják elfoglalni a képviselői széket, vagy mandátumukról lemondanak.

<sup>71</sup> A NEO összesen 190.229 aláírásgyűjtő ívet adott ki 1.086 pártok által delegált és független jelölt részére. Az NVB titkárságától kapott adatok szerint 466 esetben összesen 6.624.000 forint (17.570 euró) bírságot szabtak ki késedelmes leadás vagy az aláírásgyűjtő ívek elvesztése miatt egy olyan rendelkezés alapján, amely az ODIHR korábbi ajánlása szerint felülvizsgálatra szorul.

<sup>72</sup> A jelölő szervezetek körébe az egyéni vagy országos listás jelölteket állító politikai pártok és a nemzetiségi önkormányzatok tartoznak. Az Országos Igazságügyi Hivatal adatai alapján 2022 áprilisában összesen 268 politikai párt volt aktív, ebből 76-ot a 2018-as választás óta vettek nyilvántartásba.

<sup>73</sup> Az NVB elutasította a Mi Pártunk – IMA országos listájának nyilvántartásba vételét, mivel a párt mindössze 10 egyéni jelöltet állított 7 megyében és a fővárosban. Az Egységben Magyarországért, a Normális Élet Pártja, a Kétfarkú Kutya Párt, a Megoldás Mozgalom, a Mi Hazánk és a Fidesz – KDNP teljesítette az országos arányos listák nyilvántartásba vételének követelményét, és dokumentumaikat törvényes határidőn belül benyújtották.

regisztrációját utasították el.<sup>74</sup> A támogató aláírások ellenőrzését a OEVI-k végezték el a jelölés benyújtását követő három napon belül. A törvény kizárólag a jelöltek számára biztosította a lehetőséget, hogy kérésükre megismerjék, az OEVI milyen okokból érvénytelenített összegyűlt aláírásokat, ami korlátozta az ajánlások ellenőrzésének átláthatóságát. Az országos listákat az NVB vette nyilvántartásba, amennyiben a jelölő szervezetek, a követelménynek megfelelően, legalább 71 egyéni választóközvetben, 14 megyében és Budapesten állítottak jelöltek. A nyilvántartásba vett listákon összesen 1.035 jelölt szerepelt, köztük 204 nő (19,7 százalék). A nemzeti kisebbségek 111 jelöltet indítottak, közülük 49 (44,1 százalék) volt nő. A 663 egyéni képviselőjelölt közül 116, vagyis 17.5 százalék volt nő.

A nők alulreprezentáltak voltak képviselőjelöltként, arányuk 20 százalék alatt maradt (a nemzetiségi képviselőjelöltek nem számítva), ami korlátozta a nők szerepének megerősödési lehetőségét az országos politikában.<sup>75</sup> Ezen felül nincsenek olyan különleges jogszabályi intézkedések, amelyek a nők politikai részvételének előmozdítását szolgálnák, és mindössze négy párt tájékoztatta az ODIHR VMM-et arról, hogy belső szabályzatuk biztosítja nők jelenlétét a jelöltlisták magasabb pozícióiban.

*Megfontolandó a női jelöltek támogató ideiglenes különleges intézkedések bevezetése, beleértve olyan törvényben rögzített nemi kvótákat is, amelyek megnyerhető pozíciókat biztosítanak az országos pártlistákon, valamint közfinanszírozáshoz való hozzáférést nyújtanak a nők számára. Ezen kívül a politikai pártoknak fontolóra kell venniük, hogy milyen önként vállalt módokon tudják a nemek közötti egyensúlyt tovább növelni jelöltjeik listáján, belső pártszervezeteikben, és milyen erőfeszítéseket tehetnek az inkluzivitás erősítésére.*

Az NVI új online portált hozott létre, amelyen a választók ellenőrizhették, hogy adataikat felhasználták-e valamely egyéni képviselőjelölt támogatására. Ezt az adatot 2022. április 4-ig összesen 129.640 esetben kérték le. Visszaélés gyanúja esetén a választópolgárok a a TVB-hez nyújthattak be kifogást az ajánlási időszakban, vagy büntetőfeljelentést tehetek. Nyolcvanegy személy jelezte a választási szerveknek, hogy adataikkal visszaéltek. Az ajánlási időszakban ugyanakkor jelöltek és állampolgárok számos kifogást és fellebbezést nyújtottak be csalással gyűjtött aláírásokkal vagy személyes adatokkal való visszaéléssel kapcsolatban. Ezek többségét a TVB-k formai okok, jellemzően késedelmes benyújtás vagy bizonyítékok hiányában elutasították; mindössze néhány esetet továbbították közvetlenül a rendőrséghez.<sup>76</sup> A választási igazgatás nem tett elegendő erőfeszítést, hogy a jogsértések ellen fellépjen, a bűnüldöző szervek pedig nem minden esetben foglalkoztak időben az ilyen esetekkel. A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a jelöltek által benyújtott ajánlóíveken szereplő aláírások meghamisításával és személyes adatokkal való visszaélés gyanújával kapcsolatban több mint 100 bűnügyi nyomozás indult. A választást követő hetekben a nyomozások még folyamatban voltak. Az aláírásgyűjtés folyamatával kapcsolatban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 14, személyes adattal való visszaélés miatti egyéni panaszról, illetve néhány olyan

<sup>74</sup> Nyolc, OEVB által regisztrált jelölt később visszalépett, egy jelölt nyilvántartásba vételét pedig visszavonták. A Fővárosi Választási Bizottság egy jelölt regisztrációját azt követően törölte, hogy fellebbezés nyomán megvizsgálta az aláírásgyűjtő íveket, és megállapította, hogy az íveken szereplő egyes adatok nem felelnek meg a törvényi követelményeknek, így az aláírások egy részét érvénytelenítette, a fennmaradó érvényes aláírások száma pedig a szükséges 500 alá csökkent. Az OEVI megállapította, hogy az aláírások közül 40 elhunyt személytől származik, illetve többszörös ajánlás; az illetékes OEVB ismeretlen elkövető ellen feljelentést tett a rendőrség.

<sup>75</sup> A legköszönő Országgyűlés 199 képviselőjéből 26 (13 százalék), a kormány 13 miniszteréből pedig 2 volt nő.

<sup>76</sup> A legtöbb TVB napirendjére vett olyan kifogásokat, amelyek szerint egyes képviselőjelöltek visszaéltek az állampolgárok adataival, állítólag főként a Megoldás Mozgalom és a Normális Élet Pártja részéről. Több jelölt fellebbezett a OEVB jelöltek nyilvántartásba vevő határozatai ellen, és kérvényezték a TVB-ktől, hogy a benyújtott ajánlások érvényességét vizsgálják felül. Az NVB-hez összesen hét kifogás és fellebbezés érkezett aláírásgyűjtéssel kapcsolatos szabálytalanságok, beleértve hamis aláírások miatt; ezek mindegyikét elutasították. Az ODIHR VMM megfigyelőit arról tájékoztatták, hogy a választási bizottságok nem rendelkeznek vizsgálati hatáskörrel az aláírások érvényességének ellenőrzésére, és csak az adatokkal való visszaélésre vonatkozó konkrét bizonyítékokon alapján, például elhunyt szavazóktól származó aláírások vagy egyéni kifogások nyomán kötelesek a rendőrséget értesíteni.

esetről tájékoztatta az ODIHR VMM-et, amikor a politikai pártok tisztázatlan célból gyűjtöttek személyes adatokat.<sup>77</sup>

*Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a jelölési folyamat során hatékony jogorvoslat és intézkedések álljanak rendelkezésre az aláírások hamisításával és a személyes adatokkal való visszaéléssel kapcsolatban.*

A nemzetközileg bevált gyakorlattal ellentétben a népszavazási jogszabályi keret nem ismeri a népszavazás támogatóinak és ellenzőinek fogalmát, és nem írja elő a politikai pártok és más érdekelt felek regisztrációját a kampányban való részvételhez.<sup>78</sup>

## IX. KAMPÁNYKÖRNYEZET

A kampány hivatalosan február 12-én kezdődött, és a választás napjáig tartott.<sup>79</sup> A törvény a hivatalos személyek kampányban való részvételét semmilyen módon nem korlátozza kifejezetten, és az adminisztratív erőforrások felhasználása a választási kampányban nem tilos.<sup>80</sup> A népszavazási kampány nagymértékben szabályozatlan; azon kívül, hogy a műsorszóró médianak szabad műsoridőt kell biztosítania a kormány és a parlamenti pártok számára, nincsenek egyértelmű szabályok arra vonatkozóan, hogy ki kampányolhat, illetve milyen módszereket használhat fel a népszavazási kampányban.

A kampányban érvényesült az egyesülés és gyülekezés szabadságának alapvető joga, és a választás résztvevői nagyrészt szabadon kampányolhattak. A választáson számos, különböző nézeteket képviselő jelölt indult. Ugyanakkor a kampányra alapvetően rányomta a bélyegét az egyenlő versenyfeltételek hiánya, amit a kormánykoalíció kampányüzeneteinek és a kormányzati tájékoztató kampányoknak a nagymértékű átfedése jellemzett, ami egyértelmű előnyt biztosított a Fidesz vezette koalíciónak.

A pártok országszerte aktívan kampányoltak, területenként változó intenzitással, választási gyűlések, a választópolgárok otthoni felkeresése, utcai kitelepülések és lakossági fórumok során. Az ODIHR VMM hosszú távú megfigyelői által megfigyelt kampányesemények a választókkal való személyes kapcsolatot előtérbe helyező kisebb rendezvényektől a több száz, olykor több tízezer fős nagygyűlésekig terjedtek.<sup>81</sup> Az ODIHR VMM az óriásplakátok elhelyezésére szolgáló felületek elosztása terén jelentős

<sup>77</sup> A NAIH 2022. március 2-án 3.000.000 forint (8.000 euró) bírságot szabott ki a Közös Nevező 2018 pártra és alapítójára, Gődény Györgyre, a Normális Élet Pártja jelenlegi elnökére egy 2020-as ügyel kapcsolatban, amelynek során egy online petíció támogatása kapcsán félrevezette a polgárokat a személyes adatok gyűjtésének céljáról. 2022. március 17-én a NAIH több panasz alapján vizsgálatot indított a Normális Élet Pártja ellen személyes adatok jogellenes online gyűjtése miatt a 2022-es választásokkal kapcsolatban. Ezen kívül néhány jelölt ellen bünygyi nyomozás indult azzal a gyanúval, hogy a választóknak anyagi támogatást kínáltak az ajánlóívek aláírásának fejében.

<sup>78</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexének](#) I.2.2. iránymutatása előírja, hogy „az esélyegyenlőséget garantálni kell a szavazásra bocsátott javaslat támogatói és ellenzői számára”.

<sup>79</sup> A választás napján tiltottak a kampánygyűlések és a médiában elhelyezett kampányhirdetések; egy 2018-as törvénymódosítás értelmében kampányolásra nem kerülhet sor a szavazóhelyiségektől számított 150 méteren belül.

<sup>80</sup> Az ODIHR és a Velencei Bizottság 2016. évi közös [iránymutatásai](#) a közigazgatási erőforrásokkal való visszaélés megelőzéséről a választási folyamatok során kikötik, hogy „a kormány rendes munkájának a választási időszakban is folytatódnia kell. Az adminisztratív forrásokkal való visszaélés megakadályozása érdekében azonban [...], a jogszabályi keretnek ki kell mondania, hogy a kampány során nem kerülhet sor [...] egy adott párthoz vagy jelölthöz kapcsolható fontos bejelentésekre”, továbbá „a jogszabályi keretnek hatékony mechanizmusokat kell biztosítania annak megakadályozására, hogy a hatóságok tisztességtelen előnyökhöz jussanak [...]”. A választási eljárásról szóló törvény meghatározza a választáson résztvevők esélyegyenlőségének és a választások tisztességességének elveit, és tiltja a kampányolást állami és önkormányzati épületekben. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény megtiltja a helyi tisztviselőknek, hogy olyan tevékenységet folytassanak, „amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné”. A kormányzati adminisztrációról szóló törvény, amely az állami köztisztviselőket szabályozza, nem tartalmaz hasonló tilalmat. A választott tisztviselőkre nem vonatkoznak semmilyen korlátozás.

<sup>81</sup> Az ODIHR misszió hosszú távú megfigyelői 32 kampányeseményt figyeltek meg 9 megyében és Budapesten.

egyenlőtlenséget tapasztalt a kormánykoalíció javára. Az óriásplakáthelyek többségével a kormánypárttal kapcsolatba hozható személyek rendelkeznek, és ezekhez az ellenzéki pártok és jelöltek hozzáférése korlátozott. A kormány- és az ellenzéki pártok nagyszámú, kisebb méretű kampányplakátot is elhelyeztek országszerte. Az ODIHR VMM tapasztalatai szerint ezeket a plakátokat sok esetben megrongálták.<sup>82</sup>

A pártok és jelöltek jelentős mértékben támaszkodtak a közösségi hálózatokra kampányüzeneteik terjesztése során. A jelöltek Facebook-fiókjukat gyakran használták fel egymás kritizálására. A követők, lájkok, megosztások és kommentek tekintetében a pártok és politikusok között messze Orbán Viktor Facebook-oldala, míg az ellenzékiek között Márki-Zay Péter érte el a legmagasabb interakciót. A kormányzati Facebook-oldal kampányüzeneteket is tartalmazott, amely hozzájárult az állam és párt közötti választóvonal elmosódásához. A közösségi oldalakon a pártok és jelöltek által alkalmazott kampányretorika és -témák nagymértékben tükrözték a hagyományos kampányt. A pártokhoz nem tartozó influenszerek igen aktívak voltak a közösségi oldalakon zajló kampányban, különösen a Fidesz oldalán, és gyakran alkalmaztak konfrontatív retorikát.<sup>83</sup>

A kampány hangvétele erősen negatív volt, a kormánypárt és a fő ellenzéki koalíció kölcsönös vádaskodásai jellemezték. Mindkét fél felvonultatott korrupciós vádakat. Számos, harmadik fél által elhelyezett kampányplakát kritizálta az ellenzéket és támadta személyében annak képviselőit, különösen Márki-Zay Pétert. A kormánykoalíció a kormányon elért eredményeit hangsúlyozta, amelyeket pozitívan állított szembe az előző kormányzattal, kijelentve, hogy amennyiben az ellenzék hatalomra kerül, számos szociális és egészségügyi ellátás mértéke csökken vagy megszűnik, a közüzemi díjak pedig emelkedni fognak.<sup>84</sup> A kampányidőszakban a kampánycélú emailek és szöveges üzenetek küldése olyan kijelentésekhez vezetett, hogy a kormány, a kormánypárt és az ellenzéki koalíció visszaélt a választók személyes adataival (lásd: *Kifogások és fellebbezések*).

A kampányban jelentős szerepet kapott az Oroszországi Föderáció ukrajnai inváziója következtében kitört háború, különösen az annak február 24-i kezdetét követő első két hétben.<sup>85</sup> Az ellenzéki Egységben Magyarországért Márki-Zay Péter országos kampányát állította középpontjába, a Fidesz pedig Orbán Viktor miniszterelnöki tevékenységére fókuszált, különösen az ukrajnai háború és az onnan érkező menekültáradat vonatkozásában. Ugyanakkor a kampány utolsó hetében Orbán Viktor is aktívan részt vet a kampányban. Helyi szinten a Fidesz jelöltjei a közönség hasznát szolgáló projektekre hívták fel a figyelmet. A kampányban, egyebek mellett, szerepet kapott az energiabiztonság, a gazdaság, főként a családtámogatások, a nyugdíjak, az infláció és a közüzemi díjak, a kampány későbbi szakaszában pedig

<sup>82</sup> A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy körülbelül 50 bűnügyi nyomozást indítottak plakátok megrongálásával, körülbelül 20-at pedig kampányanyagok eltulajdonításával kapcsolatosan. Tizenhét bűnügyi nyomozás indult a nyugalom megzavarása miatt kampányesemények kapcsán. Közelmúltbeli törvénymódosítások előírják, hogy előzetes írásbeli engedélyt kell beszerezni annak az ingatlannak a tulajdonosától, amelyen kampányanyagokat tesznek közzé.

<sup>83</sup> Az Instagramot kevésbé széles körben használták, és többnyire ugyanazok a bejegyzések jelentek meg rajta, mint a Facebookon. Március 30-án a Fidesz weboldalát ismeretlen hackerek támadták meg; a párt az eseményt „a választásokba való nyilvánvaló beavatkozásnak” nevezte. A weboldal ugyanaznap este ismét elérhetővé vált. Március 29-én Dúró Dóra, a Hazánk elnökhelyettese azt állította, hogy a Facebook anyavállalatának, a Metának a párt Facebook-oldala blokkolására vonatkozó döntése „tudatos beavatkozás volt a parlamenti választásokba”.

<sup>84</sup> Március 18-án Márki-Zay Péter büntetőfeljelentést tett, azt állítva, hogy a kormánykoalíció kampánya félremagyarázta a véleményét. A Belügyminisztérium szerint a kampányidőszakban összesen hét bűnügyi feljelentést tettek állítólagos hitelrontás és becsületsértés miatt.

<sup>85</sup> A kormánykoalíció képviselői a béke és a biztonság magyarországi megőrzésének szükségességét hangsúlyozták, azt állítva, hogy ha az ellenzék lenne hatalmon, Magyarország közvetlenül részt venne a konfliktusban. Az ellenzék elutasította ezt az állítást, és azzal vádolta a miniszterelnököt, hogy túlságosan közel áll az Oroszországi Föderáció kormányához, és hasonló irányvonalat követ, mint az orosz elnök.

az uniós támogatások és a külföldi beavatkozás kérdése is.<sup>86</sup> A Mi Hazánk Mozgalom a COVID-19-cel kapcsolatos korlátozásokra helyezte a hangsúlyt; a kampány későbbi szakaszában az Egységben Magyarországért is bírálta a kormány COVID-19 világjárvány elleni küzdelemben nyújtott teljesítményét. Népszavazási kérdések csak korlátozottan jelentek meg a kampányban. Több civil szervezet szólította fel a választókat arra, hogy érvénytelenül szavazzanak a népszavazáson.

A jelentős átfedés, ami a kormánytájékoztatás és a kormánypárt üzenetei között a sajtóban megjelent hirdetésekben és plakátokon, valamint a kormány szociális juttatásokról szóló leveleiben mutatkozott, elmosta a választóvonalat állam és párt között.<sup>87</sup> Több megyéből is megfogalmaztak olyan állításokat, hogy a közszférában dolgozó személyek és közfoglalkoztatási programok résztvevői működtek közre a választási kampányban.<sup>88</sup> Számos hivatalos kifogást nyújtottak be azzal kormányzati programmal kapcsolatban, amely iskolákba juttatott el laptopokat, azon az alapon, hogy jelöltek és hivatalos személyek a laptopok leszállítását kampánycélra használták. Egy másik kifogást azzal kapcsolatban nyújtottak be, hogy a kormány az ukrajnai háborúval kapcsolatban olyan emaileket küldött az állampolgároknak, amelyekben az ellenzék álláspontját bírálta (lásd: *Kifogások és fellebbezések*). Az állami erőforrások ilyen jellegű felhasználása erősítette a kormánypárt előnyét és csökkentette az esélyegyenlőséget, ami ellentétben áll az 1990-es koppenhágai dokumentum 5.4. pontjával.<sup>89</sup>

*Az egyenlő versenyfeltételek, a tisztességes kampány és az esélyegyenlőség garantálása érdekében a jogi és intézményi keretnek egyértelműen meg kell tiltania az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélést, ideértve az állami tisztviselők hivatalos minőségükben folytatott kampányolásának tilalmát, valamint új állami kiadások kezdeményezésének vagy bejelentésének tilalmát a választást megelőző időszakban.*

<sup>86</sup> Március 29-én egy [médiariport](#) a Külügyminisztérium informatikai rendszerébe való, állítólag hosszabb ideje fennálló külföldi beavatkozásról számolt be. Márki-Zay Péter március 29-én lemondásra [szólította fel](#) Szijjártó Péter külügyminisztert, amiért nem tett lépéseket az ügyvel kapcsolatban. A kampányban az ellenzék gyakran felvetette az uniós támogatás visszatartásának kérdését, amit a kormányzat kudarcaként említett. Varga Mihály pénzügyminiszter március 31-én azt [válaszolta](#), hogy az uniós támogatás visszatartása egyenértékű a magyarországi választásba való beavatkozással.

<sup>87</sup> A kormány médiában közzétett hirdetése, a miniszterelnököt ábrázoló plakátok, valamint a béke és stabilitás magyarországi megőrzését hangsúlyozó Facebook-bejegyzések összecsengtek a Fidesz üzeneteivel, amelyek az ukrajnai háborúval kapcsolatos ellenzéki álláspontot kritizálták. Hasonlóképpen, a Fidesz egyik kulcsfontosságú szlogenje, az „előre menjünk, ne hátra” erősen emlékeztetett a kampányidőszak előtt használt kormányzati információs szlogenre. A kormány által a polgároknak küldött levelek a megemelt nyugdíjakról és a gyermekes családok támogatásáról Gyurcsány Ferenc korábbi kormányát bírálták. A közüzemi számlák olyan üzenetet tartalmaztak, amelyek bemutatták, milyen alacsonyak maradtak az árak; ez visszhangozta a Fidesz rezsiszűkítéssel kapcsolatos kampányüzenetét, és azt a kijelentést, hogy ha az ellenzék hatalomra kerül, az árak emelkedni fognak. Egyes állítások szerint Budapesten és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a Fidesz kampányüzeneteit az idősök által használt segélyhívó eszközökre is elküldték.

<sup>88</sup> Az ODIHR VMM-et Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Zala megyéből tájékoztatták ilyen állításokról. Egy, az NVB-hez benyújtott kifogás állítólagos fényképes bizonyítékokat tartalmazott arra vonatkozóan, hogy Baranya Megye Önkormányzatának dolgozói Fidesz-kampányplakátokat helyeztek ki. Egy másik hivatalos kifogás szerint egy önkormányzati dolgozó Fidesz-szórólapokat terjesztett Vas megyében.

<sup>89</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 5.4. bekezdése rendelkezik „az állam és a politikai pártok egyértelmű szétválasztásáról”. A [politikai pártokra vonatkozó szabályozásról szóló 2020. évi közös iránymutatás](#) 253. pontja kimondja, hogy „Az állami forrásokkal való visszaélés gyakran magában foglalja a közterületek, irodai berendezések vagy közalkalmazottak alkalmazását a kormányzó párt programjának és cselekedeteinek promotálására a választások előtt és alatt. Ugyanez a helyzet akkor is, ha kormányzati forrásokat használnak fel az ellenzéki pártok rágalmozására és becsúszására, függetlenül attól, hogy ez a választásokkal összefüggésben vagy azon kívül történik; továbbá ha a hatóságok (nem pedig egyes kormánytisztviselők) vesznek részt a kampánybejelentésekben és a reklámokban (és talán még óriásplakátokat és egyéb felszereléseket is beszereznek ingyen, vagy a piaci ár alatt), vagy a támogatások pártok adományaira történő felhasználásában, akkor visszaélnék az ország irányítására elkülönített közpénzekkel.” Az iránymutatás II. B. bekezdésének 1.1. pontja kimondja, hogy „a jogszabályi keretnek hatékony mechanizmusokat kell biztosítania annak megakadályozására, hogy a hatóságok tisztességtelenül kihasználják a lehetőségeiket, és választási kampány céljából hivatalos nyilvános rendezvényeket tartanak, beleértve a jótékonyági rendezvényeket és olyan eseményeket is, amelyek bármely politikai pártot vagy jelöltet előnyben részesítenek vagy hátrányosan érintenek”.



Több ellenzéki interjúalany ODIHR VMM-nek tett állítása szerint főleg vidéken negatívan hatott az ellenzék kampánytevékenységére, hogy egyes választópolgárokra – gyakran helyi polgármesterek – nyomást gyakoroltak annak érdekében, hogy ne vegyenek részt ellenzéki rendezvényeken. Számos állítás hangzott el ezen kívül arról, hogy a polgármesterek rendszeresen visszaéltek a közfoglalkoztatási programokkal, és figyelmeztették az embereket, hogy a programokat visszavonják, ha az adott településen az ellenzék győz. Az ODIHR VMM több interjúalánya fogalmazott meg állításokat szavazatvásárlással kapcsolatban.<sup>90</sup>

*A választási folyamatba vetett közbizalom növelése, valamint a szabad és tisztességes kampánykörnyezet megteremtése érdekében hivatalos személyeknek és a választás résztvevőinek tartózkodniuk kell attól, hogy a választókra vagy közalkalmazottakra nyomást gyakoroljanak; az illetékes hatóságoknak azonnali és hatékony lépéseket kell tenniük a megfélemlítéssel, kényszerítéssel és szavazatvásárlással kapcsolatos állítások kivizsgálása érdekében, valamint aktívan fel kell lépniük azért, hogy ezek a gyakorlatok megszűnjenek, és a szavazók tisztában legyenek a jogaikkal és a hatályos biztosítékokkal.*

A kampányban nők és nőekkel kapcsolatos témák kevésbé jelentek meg. Az ODIHR VMM hosszú távú megfigyelői által felkeresett kampányrendezvényeken kevés üzenet szólt kifejezetten nők számára; amennyiben megjelentek nemet érintő kérdések, azok elsősorban a 'hagyományos családi értékek' fontosságát hangsúlyozták.

## X. KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS

A párt- és kampányfinanszírozást főként az 1989. évi törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (politikai pártokról szóló törvény), valamint a 2013. évi országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény (kampányfinanszírozási törvény) szabályozza.<sup>91</sup> A jogszabályi keret jelentős részben változatlan maradt a legutóbbi országgyűlési választás óta, és a legutóbbi törvénymódosítások nem vették figyelembe az ODIHR és az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) hosszú ideje fennálló ajánlásait, így azokat sem, amelyek az egyéni adományok felső határára, a kampányfinanszírozással kapcsolatos közzétételi és beszámolási kötelezettségekre és harmadik fél általi kampányra vonatkoznak.<sup>92</sup> Összességében, a jogszabályi hiányosságok és a szabályozási keret korlátozott végrehajtása elégtelen mértékű átláthatóságot és elszámoltathatóságot eredményezett a kampányfinanszírozás terén.

A politikai pártok működését és a választási kampányokat elsősorban közfinanszírozásból biztosítják, ami hozzájárul a választáson induló szervezetek egyenlő esélyeihez.<sup>93</sup> A pártok és képviselőjelöltek

<sup>90</sup> A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a kampány során öt esetben indult nyomozás a szavazók állítólagos kényszerű befolyásolása miatt, többek között pénzügyi előnyökön keresztül; két esetben a vádakat elutasították. Két megfigyelt esetben, Hajdú-Bihar és Baranya megyében, a Fidesz jelöltjei a Facebook-oldalukon tették közzé, hogy élelmiszersomagokat osztottak időseknek, illetve romáknak. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az ODIHR VMM megfigyelte, hogy az LMP – Magyarország Zöld Pártja képviselője női egészségügyi termékeket osztogat a romáknak.

<sup>91</sup> A további vonatkozó jogszabályok közé tartozik a pártalapítványokról szóló 2003. évi törvény, a 2010. évi médiatörvény, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi törvény, a választási eljárásról szóló 2013. évi törvény és a városkép védelméről szóló 2016. évi törvény.

<sup>92</sup> A magyarországi pártfinanszírozás átláthatóságára vonatkozó értékelést lezáró [2017. évi jelentésében](#) a GRECO kifejezte „sajnálattal amiatt, hogy az ajánlások többségének végrehajtásához szükséges jogalkotási intézkedésekre nem került sor”.

<sup>93</sup> Azok a politikai pártok, amelyeknek a listája az országgyűlési választáson leadott szavazatok legalább 1 százalékát kapta, valamint pártalapítványaik, éves állami támogatásban részesülnek. A választási kampányhoz az egyéni választókerületekben induló jelöltek (ennek összege mintegy 1,2 millió forint, azaz 3.200 euró), valamint a jelölő szervezetek kapnak állami támogatást. A pártlistát jelölő szervezetek 471 és 706 millió forint közötti támogatást kaptak (1,3 és 1,9 millió euró; a jelöltek számától függően), míg a kisebbségi listák jelöltjei együttesen mintegy 353

magánszemélyektől is elfogadhatnak adományokat, és saját forrásaikat felhasználva is kampányolhatnak.<sup>94</sup> A törvény nem rendelkezik a kampányadományok nyilvánosságra hozataláról, és nem határoz meg plafont a politikai pártok számára a rendes működésükhöz vagy a kampányolásra fordított adományok vonatkozásában.<sup>95</sup> Az adományok közzétételének hiánya fenntartja a kampányfinanszírozás átláthatatlanságát, ami ellentétes a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és a bevált gyakorlattal.<sup>96</sup> Az adományok felső határának szabályozatlansága ezen felül annak kockázatát is növeli, hogy a választási kampányba átláthatatlan eredetű pénzeszközöket csatornáznak be.

A törvény meghatározza a kampányra fordítható kiadások plafonját.<sup>97</sup> Ennek a rendelkezésnek a hatékonyságát ugyanakkor csökkentették a jelentős, harmadik fél általi kiadások, amik szabályozatlanok maradtak.<sup>98</sup> Ezek a kiadások elsősorban a kormánypártokat érdekelt szolgálták, és nem voltak átláthatók, így a kampány finanszírozói ismeretlenek maradtak a nyilvánosság előtt.<sup>99</sup> Az átláthatóság hiányához a jogszabályi keret is hozzájárult, különösen a kampányplakátok vonatkozásában. A 2016. évi településképvédelmi törvény előírja, hogy a költségvetési támogatásban részesülő szervek és jogi személyek által, plakát közzététele céljából megkötött szerződést közzé kell tenni, ám ebből a körből kifejezetten kivonja a kampányanyagokat. A kampányban jelentős összegeket fordítottak facebookos hirdetésekre, különösen a Fideszhez köthető harmadik fél szervezetek.<sup>100</sup> Ezek között a körülmények között a választási kampányra fordítható kiadások plafonja, amelyet az ODIHR VMM több interjúalánya is túl alacsonynak tartott, a jelenlegi kormány számára biztosítottak további előnyt.

A népszavazási kampányok számára közvetlen állami támogatás nem biztosított. A népszavazás kezdeményezői és az országgyűlési frakcióval rendelkező politikai pártok közvetett támogatásra jogosultak, a közmédiában politikai hirdetésekre felhasználható ingyenes műsoridő formájában. A népszavazásban kampányoló szervezetekre – ideértve a kormányt is, amennyiben az a népszavazás kezdeményezője –, semmilyen pénzügyi közzétételi vagy jelentési kötelezettség nem vonatkozik, ami

---

millió forint támogatásra voltak jogosultak (941.000 euró; ennek az összegnek egyharmadát egyenlően osztották ki a listák között, míg kétharmadát az adott kisebbség regisztrált szavazóinak arányában osztották ki).

<sup>94</sup> Jogi személyek, külföldi személyek vagy államok nem nyújthatnak adományt politikai pártok vagy jelöltek számára; szintén tiltottak a névtelen adományok.

<sup>95</sup> A politikai pártoknak nyújtott, évi 500 000 forintot (1.320 eurót) meghaladó összegű adományokat a pártok éves jelentései tartalmazzák. A választás résztvevőinek kampányfinanszírozási jelentéseiben nem kötelező közzétenni az egy bizonyos küszöbérték feletti adományokat.

<sup>96</sup> A [2003. évi korrupció elleni ENSZ-egyezmény](#) 7. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi az államokat, hogy jóhiszemű erőfeszítéseket tegyenek a választás és a politikai pártok finanszírozásának átláthatósága érdekében. Lásd még az [ODIHR és a Velencei Bizottság politikai pártokra vonatkozó szabályozásról szóló 2020. évi iránymutatásainak](#) 264., valamint 265. bekezdését.

<sup>97</sup> Független jelöltek legfeljebb 5,9 millió forintot (15.700 euró) költhettek, a pártok pedig legfeljebb 5,9 millió forintot fordíthattak egy-egy jelölt támogatására; a teljes összeg legfeljebb 1,2 milliárd forint (3,2 millió euró) lehetett abban az esetben, ha a párt vagy szövetség az összes parlamenti helyért versenybe szállt.

<sup>98</sup> Az ODIHR VMM több interjúalánya vélte úgy, hogy a harmadik fél általi kiadásokat a pártok kampányához nyújtott természetbeni hozzájárulásnak kell tekinteni. Kifogások elbírálása során legalább két OEVB döntött úgy, hogy a harmadik fél általi kiadásokat, mint olyat, tiltja a kampányfinanszírozási törvény; ezeket a határozatokat az NVB hatályon kívül helyezte, mivel úgy ítélte meg, hogy a választási bizottságok nem rendelkeznek joghatósággal az ügyben.

<sup>99</sup> Például a CÖF-CÖKA civil szervezet által létrehozott vállalkozás finanszírozta a Márki-Zay Péter elleni rendkívül látványos, országszerte számos óriásplakátot és plakátot felvonultató, negatív kampányt. A CÖF-CÖKA elismerte az ODIHR VMM-nek, hogy a Fidesz pártalapítványa rendszeresen támogatja, valamint a múltban állami vállalatoktól és állami tulajdonú banktól is kapott támogatást, de fenntartotta, hogy a 2022-es választáson folytatott negatív kampányát magánszemélyek és vállalatok magán-hozzájárulásaiból finanszírozta. A Megafon, a Facebook egyik legaktívabb Fidesz-párti hirdetője nem reagált az ODIHR VMM interjúkérésére.

<sup>100</sup> Az ODIHR VMM által, a [Facebook](#) hirdetési információi alapján elvégzett számítások szerint március 5. és április 3. között a kormánypárthoz köthető szervezetek mintegy 716 millió forintot (1,9 millió eurót) fordítottak Facebook-hirdetésekre; az ellenzékkel kapcsolatba hozható szervezetek mintegy 606 millió forintot (1,6 millió eurót) költöttek. A választáson induló politikai pártok összesen mintegy 380 millió forintot (1,0 millió eurót) költöttek.

ellentétes a nemzetközileg bevált gyakorlattal.<sup>101</sup> A törvény nem határoz meg felső határt a népszavazási kampányra fordítható kiadások tekintetében, ami az országgyűlési választási kampány kiadási plafonjának megkerülését eredményezheti, amennyiben a választást és népszavazást egy időben tartják.<sup>102</sup> A népszavazáshoz kapcsolódóan a kormány által kezdeményezett kampány volt a leginkább látható, az erre fordított összeget azonban nem hozták nyilvánosságra.<sup>103</sup>

*A kampányfinanszírozás átláthatóságának és ellenőrizhetőségének erősítése érdekében a jogszabályi keretet felül kell vizsgálni a korábban feltárt hiányosságok, valamint az ODIHR és a GRECO ajánlásainak tükrében. A kampányfinanszírozás átláthatóságát különösen erősíteni kell az egy bizonyos összeget meghaladó kampányadományok közzétételével; a közzététel követelményének a választási vagy népszavazási kampányban részt vevő minden szervezetre vonatkoznia kell. Az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében a kampányköltségeket harmadik fél és a népszavazási kampány résztvevői számára is korlátozni kell.*

A jelölteknek és jelölő szervezeteknek a választás napjától számított 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hozniuk a kampányhoz kapcsolódó bevételeiket és kiadásait. A választást megelőzően nyilatkozattételi kötelezettség nincs, ami korlátozza az átláthatóságot. A jelöltek és pártok kampánytámogatását lebonyolító Magyar Államkincstár a kiadásokat a választás napját követően benyújtott nyilatkozatok alapján, kizárólag az egyéni választókerületi jelölteknek nyújtott támogatás vonatkozásában vizsgálja.<sup>104</sup> Az országgyűlési mandátumot szerzett jelöltek és jelölő szervezetek kampánnyal kapcsolatos pénzügyeit az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzi. Amennyiben egy jelölő szervezet nem szerzett mandátumot, annak pénzügyeit csak a választás más résztvevőinek kérésére lehet ellenőrizni, ami ezáltal megkérdőjelezheti a felhasznált közpénzek elszámoltathatóságát.<sup>105</sup>

Az ÁSZ a hozzá benyújtott információk ellenőrzésére jogosult, hatásköre ugyanakkor nem terjed ki a kampányfinanszírozás monitorozására, és a szervezet nem rendelkezik vizsgálati kapacitással, hogy a valós kampányköltségeket megállapítsa, ami nem felel meg a kampányfinanszírozás ellenőrzésére vonatkozó nemzetközi normáknak.<sup>106</sup> Az ODIHR VMM több interjúalanya arra való hivatkozással kérdőjelezte meg az ÁSZ pártatlanságát, hogy az korábban elsősorban az ellenzéki pártok pénzügyeivel kapcsolatban állapított meg szabálytalanságokat, az ÁSZ elnöke pedig előzőleg

<sup>101</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexe](#) indokolásának 24. bekezdése azt ajánlja, hogy „a választások esetében a finanszírozásnak átláthatónak kell lennie, különösen, a kampányszámlák tekintetében”.

<sup>102</sup> A Velencei Bizottság [Népszavazásokra vonatkozó bevált gyakorlatról szóló kódexe](#) 2.2.h. bekezdése kimondja, hogy „az esélyegyenlőség elve bizonyos esetekben a népszavazási vitában részt vevő politikai pártok és más pártok kiadásainak korlátozásához vezethet, különösen a reklámok tekintetében”.

<sup>103</sup> A Miniszterelnöki Hivatal egy tisztségviselője úgy informálta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy a kormányzati reklámszerződéseket rutinszerűen közzéteszik; mivel azonban a népszavazási kampányt nem külön szerződésekkel, hanem a kormány tájékoztató kampányaiba belefoglalva bonyolították le, annak költségeit nem lehet kiszámítani.

<sup>104</sup> A nyilatkozatot a választási eredmények megállapítását követő 15 napon belül maguk a jelöltek vagy pártjuk (amennyiben a párt a támogatást a jelölt révén kapta) nyújtja be.

<sup>105</sup> Ennek megfelelően az országos listát benyújtó szervezetek pénzügyeit nem világitják át automatikusan, amennyiben nem nyertek mandátumot. A pártlistákra nyújtott támogatást vissza kell fizetni, ha a lista a pártokra leadott érvényes szavazatoknak kevesebb mint egy százalékát kapta meg. A kisebbségi lista után járó támogatást nem szükséges visszafizetni.

<sup>106</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2003)4-es számú, a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozásában tapasztalható korrupció elleni közös szabályokról szóló [ajánlása](#) 14. cikkének b) pontja a következőket javasolja: „A független ellenőrzésnek magában kell foglalnia a politikai pártok elszámolásainak és a választási kampányokhoz kapcsolódó költségeknek a felülvizsgálatát, valamint azok ismertetését és közzétételét.”

politikai kötődéssel rendelkezett.<sup>107</sup> Ezeket az aggályokat tetézte, hogy az ÁSZ következtetéseivel szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.<sup>108</sup> A kampányidőszakban az illetékesség hiányára való hivatkozással az NVB több, a kampányfinanszírozási szabályok állítólagos megsértésével kapcsolatos kifogást is elutasított, amivel megkérdőjelezte a jogorvoslat lehetőségét.<sup>109</sup>

*A kiadási plafon és egyéb kampányfinanszírozással kapcsolatos rendelkezések betartatása érdekében a felügyeleti hatóságnak rendelkeznie kell a szükséges felügyeleti és vizsgálati kapacitással, és fel lehetne hatalmazni a vonatkozó kifogások elbírálására is.*

## XI. A NEMZETI KISEBBSÉGEK RÉSZVÉTELE

A legutóbbi, 2011-es országos népszámlálás adatai szerint a legnagyobb nemzeti kisebbség, a roma, a népesség mintegy 3,2 százalékát tette ki.<sup>110</sup> Az Alaptörvény további biztosítékokat tartalmaz a nemzeti kisebbségek számára; politikai részvételük előmozdítása érdekében, a kisebbségek különleges rendelkezések alapján jogosultak országgyűlési képviselőre (lásd: *Választási és népszavazási rendszer*). A 2022-es választásra a 13 országos nemzetiségi önkormányzat közül 12 nyújtott be országos listát.<sup>111</sup> Ezekben a listákban a jelöltek 43 százaléka volt nő. Belső megosztottság következtében a roma kisebbség nem állított listát. Roma jelöltek nagy számban szerepeltek mind a kormánypártok, mind az Egységben Magyarországért ellenzéki tömörülés országos listáján.<sup>112</sup> A roma civil társadalom képviselői ugyanakkor aggodalmukat fejezték ki az ODIHR VMM-nek, hogy a nemzetiségi önkormányzati jelöltlistákban alapuló jelenlegi rendszer, szándéka ellenére, nem segíti elő a kisebbségek érdemi országgyűlési képviselőt. Annak a választópolgárnak ugyanis, aki úgy dönt, hogy a választáson kisebbségi szavazóként vesz részt, nincs lehetősége arra, hogy több nemzeti kisebbségi jelölt vagy lista közül válasszon. A jelenleg hatályos intézkedések nem garantálják a nemzeti kisebbségek valódi részvételét a politikai életben, ami ellentétben áll az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának (HCNM) ajánlásával.<sup>113</sup>

*A hatóságoknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kisebbségi képviselőre irányuló intézkedések elősegítsék a nemzeti kisebbségek képviselőinek érdemi*

<sup>107</sup> 2010 és 2022 júliusa között az ÁSZ-t egy volt országgyűlési képviselő, a Fidesz képviselőcsoportjának egykori frakcióvezető-helyettese vezette, aki politikai tisztsegeiről az ÁSZ élére való kinevezése után lemondott. A 2014-es választás indulóinak pénzügyi átvilágítását követően az ÁSZ két ellenzéki párt és egy pártszövetség finanszírozása kapcsán azonosított szabálytalanságokat; a 2018-as választás résztvevőinek átvilágítása négy, kizárólag ellenzéki párt finanszírozása kapcsán tárt fel szabálytalanságokat.

<sup>108</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló törvény értelmében az ÁSZ megállapításai és következtetései bíróságok és más hatóságok előtt nem támadhatók meg. Az Alkotmánybíróság 2019-ben és 2020-ban két alkalommal is helybenhagyta ezt a rendelkezést, jelezve azonban, hogy a Számvevőszék ellenőrzései nyomán az Államkincstár által kiszabott büntetések végrehajtásával szemben fennáll a bírósági jogorvoslat lehetősége.

<sup>109</sup> Az Államkincstár és az ÁSZ szintén nem rendelkezik hatáskörrel az ilyen kifogások elbírálására.

<sup>110</sup> A második legnagyobb kisebbség, a németek a lakosság 1,9 százalékát teszik ki. Az összes többi kisebbség, köztük a románok, a szlovákok, a horvátok és a szerbek, egyenként kevesebb mint 0,5 százalékos lakosságárányal rendelkeznek. A népszámlálás során a polgárok egynél több nemzetiséghez tartozónak is vallhatják magukat. Ennek következtében sokan egyidejűleg jelzik a magyar többséghez, valamint saját nemzeti kisebbségükhöz való tartozásukat.

<sup>111</sup> A német nemzetiségi önkormányzat képviselője mandátumot nyert a 2018-as és 2022-es választásokon, és ugyanazokat a jogokat élvez, mint a többi parlamenti képviselő.

<sup>112</sup> A Fidesz listáján egy, az Egységben Magyarországért listán pedig három roma jelölt szerepelt a lista éléhez közeli pozícióban.

<sup>113</sup> Az [1999-es Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és értelmező jegyzéke](#) javaslata szerint az államoknak „olyan rendszer bevezetésén kell fáradozniuk, amely az adott helyzetben a lehető legszélesebb rétegek képviselőtét ellátó kormány megalakulását eredményezné. Ez különösen fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, akik adott esetben egyéb módon nem juthatnak megfelelő képviselőhöz”.

részvételét. *A hatékony intézkedések meghatározása érdekében a nemzeti kisebbségekkel valódi konzultációra kell törekedni.*

Választási programjában az Egységben Magyarországért számos romákat érintő kérdéssel foglalkozott. Az ODIHR VMM több interjúalanya, köztük a roma közösség képviselői fejezték ki aggodalmukat, hogy a romák választással kapcsolatos jogsértések, köztük szavazatvásárlás elszenvedői lehetnek. Aggályokat jeleztek azzal kapcsolatban is, hogy egyes polgármesterek közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatos állítólagos visszaélései más kiszolgáltató választói csoportok mellett romákat is érinthetnek (lásd: *Kampánykörnyezet*). Az ODIHR VMM több interjúalanya állította, hogy sok roma él jelentős szegénységben, akik gyakran nagyfokú függőségben állnak az ilyen programoktól, és kiszolgáltatók a választójogaikkal kapcsolatos visszaélésekkel szemben. Az ODIHR választási megfigyelési missziója azt tapasztalta, hogy egyes kampányrendezvényeken negatív retorikát használtak a romák megbélyegzésére.<sup>114</sup>

## XII. MÉDIA

### A. MÉDIAKÖRNYEZET

A média politikai törésvonalak mentén megosztott, és egyre koncentráltabb piacon működik. 2018-ban 476 sajtóorgánium – köztük a legfontosabb megyei nyomtatott sajtótermékek – tulajdonjoga került egyidejűleg a Közép-Európai Sajtó- és Médiaalapítványhoz (KESMA); a tranzakciót kormányrendelet mentesítette a versenyjogi vizsgálat alól.<sup>115</sup> A legnagyobb hírportál, az Index tulajdonosváltása, majd szerkesztői politikájának módosulása a koncentráció további növelésének irányába hatott. Csekély számú független országos sajtóorgánium működik. A kormánnyal kritikus média újságírói számos olyan esetről számoltak be, amikor lejárató kampány indult ellenük a kormánypárti médiában és az interneten; 2021-ben pedig aggodalmukat fejezték ki, hogy a kormány kritikus újságírók megfigyelését hagyta jóvá.<sup>116</sup>

*A médiapluralizmus és a sokszínűség ösztönzése érdekében olyan intézkedéseket kell fontolóra venni, amelyek korlátozzák a médiakoncentrációt, többek között a médiamonopóliumok és az erőfölényes piaci pozíciók elleni, meglévő jogszabályok alkalmazásával.*

A reklámpiacot a kormányzathoz és az államhoz kötődő vállalkozások dominálják. Az állami hirdetési források médiák közötti elosztása elsősorban a kormányt támogató orgánumoknak kedvez,

<sup>114</sup> A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a kampányidőszakban három büntetőfeljelentést nyújtottak be a rendőrséghez közösség elleni uszítás büntetvével kapcsolatban; ezekben az ügyekben vizsgálatot indítottak.

<sup>115</sup> A kormányrendelet „nemzetstratégiai jelentősége” miatt mentesítette ezt az üzletet a versenyhatóság és a médiaszabályozó hatóság általi felülvizsgálat alól. Korábban, 2017-ben a versenyhatóság és a médiaszabályozó hatóság megakadályozta az RTL Klub és a Central Digitális Média Kft. online médiaholding egyesülését, 2011-ben pedig megtagadta a Ringier magyar érdekeltségeinek egyesülését az Axel Springerrel. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése „[A média indikátorai demokráciákban](#)” című, 1636(2008) sz. határozatának 8.18. bekezdése kimondja: „A jogszabályokat végre kell hajtani a médiamonopóliumokkal és a piaci erőfölénnyel szemben.” Lásd még az Európa Tanács CM/Rec(2018)1. sz. [ajánlását](#). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „A médiacégek összefonódása, a gazdasági, illetve versenyjogi értelemben vett fúziója, amelynek létrejötte és engedélyezése terén a Kormánynek gazdaságpolitikai hatásköréből eredően széleskörű jogosítványai vannak, nem jelenti feltétlenül a sajtó sokszínűségének sérelmét”.

<sup>116</sup> 2021 júliusában egy oknyomozó hírportál számos kormánykritikus orgánium, köztük a Direkt36, az Átlatszó, a hvg.hu és a Central Media csoporthoz tartozó tartozó újságíró és vezető megfigyeléséről számolt be. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság nyilvánosan elismerte, hogy megfigyelésre került sor, és azt a törvényeknek megfelelően végezték.

egyres esetekben azok fő bevételi forrásául szolgál.<sup>117</sup> Bár a kormány arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a kormányzati forrásokat reklámügynökség osztja szét az egyes reklámkampányhoz meghatározott célcsoport alapján, a kormányzati hirdetésekkel kapcsolatban nyilvánosan sem részletes, sem összesített információ nem volt elérhető. Több, az ODIHR választási megfigyelési missziója által meginterjúvolt jelentős országos és regionális online sajtóorgánium kapcsolta össze az adott médiában megjelenő kormányzati hirdetések korlátozott mennyiségét vagy hiányát a szerkesztőség független irányvonalával.<sup>118</sup>

A Duna Média közszolgálati médiaszolgáltató hét televíziós csatornát, hét rádiót és az ország egyetlen hírügynökségét működteti. A Duna Média törvény kötelezi az eltérő álláspontok ismertetésére és kiegyensúlyozott, pontos és tárgyilagos tájékoztatásra; ugyanakkor szerkesztőségi, szervezeti és pénzügyi függetlenséggel nem rendelkezik. A Duna Média tartalmait egy külön szervezet, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) gyártja. Az MTVA finanszírozását döntően az állami költségvetés állja; ez a 2022-es évre mintegy 130 milliárd forintot (340,3 millió euró) jelentett. A Duna Média a 2022-es évre 1,8 milliárd forintot (4,8 millió eurót) kapott az MTVA költségvetéséből. Az ODIHR választási megfigyelési missziójának több interjúalánya, köztük az MTVA volt és jelenlegi újságírói állították, hogy rendszerszintű cenzúra működik, és a szerkesztői tartalmakat külső jóváhagyásának vetik alá.<sup>119</sup> Magyarázatában a mediaszabályozó képviselői és több Fidesz-közeli interjúalany jelentette ki, hogy a közmédia Magyarországon hagyományosan a kormányt támogatja.

## B. JOGSZABÁLYI KERET

A véleménynyilvánítás szabadságát az Alaptörvény garantálja; a 2010. évi törvényt a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (mediatörvény) ugyanakkor nemzetközi intézmények, köztük az Európa Tanács, a Velencei Bizottság és az EBESZ sajtószabadság-képviselője is következetesen bírálta.<sup>120</sup> A közérdekű adatokhoz való hozzáférést jogszabályok garantálják; az információszabadságról szóló törvény 2016. évi módosításai azonban indokolatlanul korlátozták az információhoz való hozzáférést, mivel kiszélesítették a nyilvánosságra nem hozható információk körét, és megemelték az adatigénylési kérelmek eljárási díját. Rendkívüli jogkörével élve a kormány 2020-ban 15-ről 45 napra hosszabbította meg a közérdekű adatigénylések megválaszolásának határidejét, amely szükség szerint további 45 nappal meghosszabbítható.<sup>121</sup> Ezen felül számos országos és regionális

<sup>117</sup> A Kantar reklámkutató ügynökség által a reklámok listaárai alapján végzett elemzés szerint a Mediaworks holding (a KESMA része) 2020-ban és 2021-ben bevételeinek több mint felét a kormánytól és a kormányhoz kapcsolódó vállalatoktól kapta. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése „[A média indikátorai demokráciákban](#)” című, 1636(2008) sz. határozatának 8.19. pontja kimondja, hogy „ha egy média közvetlen vagy közvetett támogatásban részesül, az államoknak azzal a médiával tisztességesen és semlegesén kell bánniuk”.

<sup>118</sup> A Kantar elemzései megállapították, hogy 2020-ban és 2021-ben, magasabb nézettsége ellenére, az RTL Klub nyolcszor kevesebb hirdetést kapott a kormánytól és a kormányhoz kapcsolódó vállalkozásoktól: mintegy 4,05, illetve 4,03 milliárd forintot (10,8 millió, illetve 10,7 millió eurót), mint a TV2, amely 34,2, illetve 31,9 milliárd forintban részesült (86,4 millió euró, illetve 85,1 millió euró). Számos vidéki újságíró jelezte az ODIHR VMM hosszú távú megfigyelőinek hasonló diszkriminatív gyakorlatok létezését.

<sup>119</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikkéhez fűzött [34. sz. általános megjegyzés](#) 16. pontja előírja a részes államok számára, hogy „biztosítsák a közszolgálati műsorszolgáltatási szolgáltatások független működését”, valamint „garantálják függetlenségüket és szerkesztői szabadságukat”.

<sup>120</sup> Az EBESZ sajtószabadság-képviselője [megjegyezte](#), hogy a 2010 óta bevezetett médiajogszabályok sértik az EBESZ mediaszabadsággal kapcsolatos kötelezettségvállalásait és a [mediapluralizmust](#), az Európa Tanács emberi jogi biztosa pedig kijelentette, hogy azok [negatívan hatnak](#) a szólás szabadságára. 2015-ben a [Velencei Bizottság](#) a tartalommal kapcsolatos korlátozások mérséklésére szólított fel.

<sup>121</sup> Lásd a 2020. május 4-i [179. sz. kormányrendeletet](#) és a 2020. november 25-i [521. kormányrendeletet](#). Az ODIHR VMM-mel folytatott találkozáson a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elismerte, hogy egyes minisztériumok visszaélhetnek a határidő kiterjesztésének lehetőségével, hogy ezzel akadályozzák az információkérések teljesítését. Például március 17-én a média arról számolt be, hogy a Miniszterelnökség igénybe vette az extra 45 napos határidőt, hogy megválaszolja az adatigénylést: továbbra is a hivatalnál dolgozik-e a miniszter kabinetfőnöke. 2020-ban emellett a köztisztviselőknek (beleértve a tanárokat és egészségügyi dolgozókat)

orgánum szerkesztősége jelezte panaszként az ODIHR VMM felé, hogy hozzáférése korlátozott a közérdekű adatokhoz, a legtöbb államilag szervezett sajtótájékoztatóhoz és egyéb, országos vagy helyi hivatalos személy részvételével zajló, közérdekre számot tartó tevékenységhez, ami ellentétben áll a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal.<sup>122</sup>

*A hatóságoknak időben hozzáférést kell biztosítaniuk a média számára a közérdekű információhoz, eseményekhez és dokumentumokhoz, és proaktívan nyilvánosságra kell hozniuk a közérdekű információkat. A törvénynek egyértelműen meg kellene határoznia, hogy mely információk tekinthetők minősítettnek, a hozzáférést csak korlátozott és jogilag indokolható esetekben korlátozva.*

Bár a médiatörvény kötelezi a műsorszóró médiát, hogy tisztességes és kiegyensúlyozott politikai tudósítást biztosítson, a szerkesztői tartalom kifejezetten a választással és népszavazással kapcsolatban nem szabályozott. A közmédiában a választás résztvevői ingyenes politikai hirdetési lehetőséget kaptak; ugyanakkor a kormány, mint a népszavazás kezdeményezője és a parlamenti pártok a népszavazási kampány céljára is részesültek ingyenes műsoridőben.<sup>123</sup> Az országos magántulajdonú műsorszolgáltatók dönthetnek úgy, hogy műsoridőt biztosítanak a választási és népszavazási kampányokhoz; ezt kizárólag az RTL Klub tette meg.<sup>124</sup>

Az Alaptörvény tiltja a fizetett politikai reklám közlését a műsorszóró médiában, a közérdekű hirdetések sugárzása ugyanakkor nem esik a tilalom alá. A politikai és közérdekű hirdetések fogalmának bizonytalan meghatározása, különösen a két párhuzamos kampány kontextusában, a szabályozó testület egyértelmű iránymutatásának hiányával egyetemben jogbizonytalanságot eredményezett, ami *ad hoc* és egymásnak ellentmondó értelmezésekhez vezetett az NVB és a bíróságok részéről.<sup>125</sup>

A médiaszabályozó testület, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) széleskörű felügyeleti jogkörrel rendelkezik a média felett. Jóllehet az NMHH folyamatosan figyelemmel kíséri a politikai szereplők megjelenését a sajtóban, a médiafigyelés módszertana csak a tudósítások mennyiségét vette figyelembe, a hangnem és egyéb minőségi szempontok értékelése nélkül. Az NMHH arról tájékoztatta

---

hivatalosan megtiltották, hogy a médiának nyilatkozzanak, mivel a COVID-19-cel és a kapcsolódó kormányzati válaszokkal kapcsolatos összes információt központosították.

<sup>122</sup> A kormány arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter heti sajtótájékoztatói minden újságíró számára nyilvánosak. Számos újságíró emlékeztetett ugyanakkor arra, hogy ez az egyetlen rendszeres, kormány által szervezett médiaesemény. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkéhez fűzött [34. sz. általános megjegyzés](#) 19. bekezdése előírja a részes államok számára, hogy „proaktívan tegyék nyilvánossá a közérdekű kormányzati információkat”, és „tegyenek meg minden erőfeszítést az ilyen információkhoz való könnyű, azonnali, hatékony és gyakorlatias hozzáférés biztosítása érdekében”. Lásd még az Európa Tanács 2009. évi [tromsøi egyezményét](#).

<sup>123</sup> A választási és népszavazási kampányok számára a közmédiában 6:00 és 8:00 óra, 12:00 és 14:00 óra, valamint 18:00 és 20:00 óra között biztosítottak ingyenes műsoridőt. Az Egységben Magyarországért ellenzéki szövetség és a Normális Élet Pártja kivételével ezt minden választási induló felhasználta. Az Egységben Magyarország szóbeli tiltakozásai és tüntetéseit követően az MTVA minden országos listát állító pártnak és nemzeti kisebbségnek biztosított egy alkalommal egy ötperces sávot a reggeli műsorában.

<sup>124</sup> Az RTL Klubon biztosított műsoridőt a Normális Élet Pártja kivételével minden választási résztvevő felhasználta. Az Egységben Magyarországért szövetséghez tartozó parlamenti pártok a népszavazási kampányra biztosított szabad műsoridőt arra használták fel, hogy az országgyűlési választáson induló jelöltjeiket népszerűsítsék. Március 21-én, az RTL Klub kifogását követően az NVB ezt a gyakorlatot megtiltotta; március 28-án a Kúria helybenhagyta a vonatkozó határozatot.

<sup>125</sup> A választási eljárásról szóló törvény a politikai reklámot a médiatörvényben szereplő definícióra utalva határozza meg, azzal az eltéréssel, hogy politikai párt, politikai mozgalom és kormány alatt jelölő szervezetet és független jelöltet is kell érteni. A médiatörvény a politikai reklám fogalmát úgy határozza meg, hogy az egy pártot, politikai mozgalmat vagy a kormányt népszerűsíti vagy annak támogatására ösztönöz, illetve az ilyen szervezetek nevét, céljait, tevékenységét, jelszavát vagy emblémáját népszerűsíti. A társadalmi célú reklám fogalmát olyan felhívásként vagy közérdekű üzenetként határozza meg, amely nem minősül politikai reklámnak, üzleti érdekeltséget és reklámcélokat nem tartalmaz, és amelynek célja, hogy valamely médiaszolgáltatás nézőjét vagy hallgatóját figyelmét egy közérdekű cél elérése érdekében befolyásolja.

az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy hivatalból, médiafigyelés alapján nem léphet fel; mivel az eredményeket késedelmesen tette közzé, a megállapítások nyomán érdemi lépések megtételére nem volt mód.<sup>126</sup> Összességében az, hogy az NMHH nem kezdeményezte a kampány során felmerült problémák megoldását, a médiával kapcsolatos kifogásokat és fellebbezéseket pedig hosszú határidővel bírálta el, azt eredményezte, hogy a választás résztvevői és a sajtóorgánumok a médiaszabályozó testülettel való aktív kapcsolattartás helyett az NVB-hez fordultak kifogásaikkal és fellebbezésekkel.<sup>127</sup>

*A hatékony jogorvoslati rendszer biztosítása érdekében megfontolandó, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak jogköre legyen a médiával kapcsolatos kifogások elbírálására, és felhatalmazást kapjon arra, hogy hivatalból, időben eljárjon az azonosított jogsértések ügyében. A jelenleg alkalmazott médiafigyelési eljárást hasznos lenne kiegészíteni a választási résztvevők médiamegjelenéseinek részletes mérésével, amely kiterjed a tudósítások hangnemére is; a médiafigyelési beszámolókat a kampányidőszakban rendszeresen és időben közzé lehetne tenni.*

### C. AZ ODIHR VMM MÉDIAFIGYELÉSE

Az ODIHR VMM által megfigyelt műsorszolgáltatók többségének hír- és aktuális ügyekkel foglalkozó műsoraiban megjelenő alapvető elfogultság és a kiterjedt kormányzati hirdetési kampányok indokolatlan előnyt biztosítottak a kormánypártnak. Ez megfosztotta a választópolgárokat a lehetőségtől, hogy pontos és pártatlan tájékoztatást kapjanak a választáson induló minden fontos jelölő szervezetről, ami korlátozta a tájékozott döntésre irányuló lehetőségüket.<sup>128</sup> Különösen a közszolgálati M1, valamint a magán TV2 és Hír TV mutatott nyilvánvaló részrehajlást a kormány és a Fidesz felé azzal, hogy a politikailag releváns hírközlés 50, 54 illetve 37 százalékát szentelte a kormánynak, 5, 11 illetve 14 százalékát pedig a Fidesznek, jellemzően pozitív hangvételben.<sup>129</sup> Ezek a híradások általában nem tettek világos különbséget a kormányról és a kormánypártról szóló tudósítások között.<sup>130</sup> Az Egységben Magyarorszáért a hírek 43, 34, illetve 45 százalékában szerepelt, főleg negatív kontextusban. A tudósítások gyakran tartalmaztak olyan újságírói véleményeket és megalapozatlan állításokat, amelyek

<sup>126</sup> Az NMHH például csak június 2-án és 3-án tette közzé a politikai szereplők februári és márciusi megfigyelésének eredményeit.

<sup>127</sup> A választási eljárásról szóló törvény értelmében „a mediaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével – az e törvény rendelkezéseinek megsértésével – kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el”. Az OEVB-k tárgyalják meg a megyei vagy helyi mediaszolgáltatókkal kapcsolatos kifogásokat.

<sup>128</sup> Március 3-tól április 2-ig az ODIHR VMM az ATV, a Hír TV, az M1, az RTL Klub, a TV2 főműsoridős (18:00–24:00) programjait, valamint a 24.hu, a 444.hu, a hvg.hu, az Index, az Origo és a Telex weboldalait monitorozta.

<sup>129</sup> Március 28-án a TV2 hírműsora hivatalos Facebook-oldalán [tett közzé](#) egy, a televízió által készített hirdetést, amelyben a csatorna műsorvezetői és a hírosztály vezetői bejelentették, hogy Orbán Viktort támogatják. A TV2 ezen kívül március 14-én, a Hír TV pedig április 2-án főműsoridőben sugárzott egy 125 perces játékfilmet, amely a volt miniszterelnök Gyurcsány Ferencet úgy ábrázolta, mint aki felelős volt a 2006-os tüntetések során elkövetett erőszakért és rendőri brutalitásért, amikor ő volt a miniszterelnök.

<sup>130</sup> Az Európa Tanács 2254 (2019) sz. [határozatának](#) 8.10. bekezdése felszólítja a tagállamokat, hogy „garantálják a közszolgálati média szerkesztői függetlenségét, véget vetve az ezek befolyásolására vagy kormányzati médiává alakítására irányuló kísérleteknek: a közszolgálati média adott politikai párt vagy jelölt népszerűsítésére való felhasználását a közpénzekkel való jogellenes visszaélésnek kell minősíteni”.



személyében támadták Márki-Zay Pétert.<sup>131</sup> Hasonló tendencia volt megfigyelhető az M1 és a Hír TV beszélgetős és aktuális ügyekkel foglalkozó műsoraiban is.<sup>132</sup>

Ezzel szemben az RTL Klub a kormánynak és a Fidesznek 47 illetve 38, az ATV pedig 15 illetve 13 százalékos megjelenést biztosított, döntően semleges, kisebb részben negatív hangvételben. Az Egységben Magyarországért 35 illetve 44 százalékos, zömmel semleges hangvételű megjelenést kapott. Az RTL Klub a hírműsorain kívül nem sugárzott politikai témájú műsorokat, ugyanakkor az ATV talkshow-it és aktuális ügyekkel foglalkozó műsorait az Egységben Magyarországért gyakran használta fel fórumként arra, hogy nézőpontját bemutassa és a kormányt kritizálja. A választás fő esélyesei között nem került sor vitára a kampányidőszakban, ami tovább korlátozta a választók lehetőségét a tájékozott döntésre.<sup>133</sup>

*A kiegyensúlyozott tudósítás biztosítása érdekében a törvényt úgy kell módosítani, hogy az előírja a közszolgálati és magántulajdonban levő műsorszóró média számára a tisztességes és pártatlan tudósítás követelményét a választási kampányról szóló hír- és aktuális ügyekkel foglalkozó műsorokban. A médiának egyértelmű különbséget kell tennie a jelöltek kampánytevékenysége és a hivatalos minőségben eljáró személyek tevékenysége, valamint az ilyen eseményekről szóló tudósítások között. A közszolgálati televízióknak pénzügyi és szerkesztői függetlenséggel kell rendelkeznie, többek között az MTVA-tól is.*

Míg fizetett politikai hirdetések elhelyezésére a műsorszóró médiában nem volt lehetőség, kiterjedt kormányzati reklámkampányok erősítették a Fidesz fő kampányüzeneteit a gazdasági eredményekről, családtámogatásról és nemzetbiztonságról.<sup>134</sup> Egy másik kormányzati reklámkampány az egyik népszavazási kérdésre adott "igen" válasz lehetséges következményeit mutatta be.<sup>135</sup> Ezek az állami költségvetésből finanszírozott kampányok hozzájárultak az állam és párt közötti választóvonal elmosódásához, és indokolatlan előnyt biztosítottak a Fidesz számára, ami ellentétben áll az EBESZ 1990-es Koppenhágai Dokumentumának 5.4. pontjával.

<sup>131</sup> Április 2-án például a Hír TV híradójában a műsorvezető az ellenzékéről szóló híradás bemutatásakor kijelentette, hogy Márki-Zay Péter szerint „a fiatalok számára fontosabb a vér”, míg a baloldali koalíciót többször is „az országot háborúba sodródnak” és „háborús uszítónak” bélyegezte. A Hír TV, a TV2 és az M1 Márki-Zay Pétert a választás előtti tevékenységéről szóló beszámolóiban következetesen „összefüggéstelennek”, „arrogánsnak”, „sértőnek” és „saját hazugságaiba belezavarodottnak” nevezték. 2021. június 22-én az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy a kiegyensúlyozott szerkesztői tartalomhoz nem szükséges az ellentétes nézetek képviselőit bemutatni: elég megjegyezni, hogy léteznek ilyen nézetek, azonosítani azokat, akik ezeket a nézeteket vallják, és bemutatni, hogy a vélemények miben különböznek egymástól. Az Európai Parlament „A médiapluralizmusról és a tömegtájékoztatás szabadságáról az Európai Unióban” című, 2018. május 3-i [állásfoglalása](#) hangsúlyozza, hogy „valamennyi politikai szereplő számára garantálni kell a teljeskörű véleménynyilvánítást”, valamint „a közszolgálati műsorszóró csatornákon biztosított műsoridő mennyiségét újságírói és szakmai kritériumokra kell alapozni, nem pedig intézményi reprezentativitásuk vagy politikai nézeteik mértékére”.

<sup>132</sup> A kampányidőszakban Márki-Zay Péter egyetlen aktuális ügyekkel foglalkozó műsorban sem jelent meg az M1-en, és csupán 11 nappal a választás napja után hívták meg először egy M1-es interjúműsorba.

<sup>133</sup> Március 11-én Orbán Viktor a vitában való esetleges részvételével kapcsolatos kérdésére válaszolva egy ellenzéki képviselőnek azt mondta: „Nem lesz miniszterelnök-jelölti vita, mert nem indították el a főnöküket”. Az ODIHR VMM hosszú távú megfigyelői arról számoltak be, hogy több regionális média kísérelt meg vitát szervezni, ezekre azonban nem került sor, mivel a Fidesz jelöltjei úgy döntöttek, hogy nem vesznek részt.

<sup>134</sup> Jelesül, az ODIHR VMM a közszolgálati M1 és a magán ATV, Hír TV valamint TV2 főműsoridős programjaink monitorozása során több mint 190 esetben figyelte meg egy 80 másodperces, kormány általi reklám sugárzását. A hirdetés a nemzetbiztonság fontosságát emelte ki, és a Fidesz fő kampányüzeneteit erősítette fel. A reklám narrátora Orbán Viktor miniszterelnök volt, aki a reklámban maga is megjelent.

<sup>135</sup> Az ODIHR VMM médiafigyelése közel száz esetben tapasztalta ennek a hirdetésnek a sugárzását a magántulajdonú ATV, Hír TV és TV2 főműsoridős adásaiban. Március 11-én a Kúria úgy döntött, hogy ez a hirdetés nem politikai reklám. Március 11-én és április 2-án ugyanakkor az NVB úgy határozott, hogy az Amnesty Internationalnak a népszavazáson érvénytelen voksolásra buzdító felhívása politikai reklámnak minősül; az utóbbi határozat megállapította, hogy ilyen reklám nem sugározható a műsorszóró médiában, mivel a civil társadalmi szervezetek politikai reklám elhelyezésére nem jogosultak.

*Az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében megfontolandó a kormányzati hirdetések mértékének csökkentése, valamint a kormány és önkormányzatok által elhelyezett közszolgálati hirdetések betiltása a kampányidőszakban. A közpénzből finanszírozott hirdetések elhelyezésének előre meghatározott, egyértelmű, méltányos, objektív és átlátható kritériumokon kell alapulnia, és a kapott közfinanszírozásra vonatkozó információkat nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.*

A megfigyelt online sajtóorgánumok közül a (Mediaworks tulajdonában álló) Origo világos elfogultságot tanúsított a kormány irányában és a legnagyobb ellenzéki koalícióval szemben; a 444.hu, a hvg.hu és a Telex bírálta a kormányt és a kormánypártot, és rendszerint semlegesén írt az Egységben Magyarországért koalícióról. A 24.hu mindkét oldallal alapvetően semleges kontextusban foglalkozott, egyenlő arányban biztosítva számukra pozitív és negatív tudósítást. Az Index tudósításai, bár szintén jellemzően semleges hangvételűek voltak, pozitívabbak voltak a kormány és negatívabbak az Egységben Magyarországért irányában.

A kampány során a Mediaworks holdinghoz tartozó 19 vezető megyei lapban jelentek meg azonos, az ellenzék és Márki-Zay Pétert kritizáló, a fideszes jelölteket támogató cikkek.<sup>136</sup> Hasonlóan egyoldalú megközelítés tükröződött a City7 nevű ingyenes laphálózatban, amelyet a Mediaworks 2021 óta adott ki 11 ellenzéki vezetőségű nagyvárosban, az adott városhoz igazított tartalommal. A City7 megjelenését röviddel a választást követően felfüggesztették. Március 28-án a Mediaworks holdinghoz tartozó számos országos és megyei hírportál főoldalát feltörték, üzeneteket és videókat helyeztek el rajtuk, amik azt állították, hogy a kormány uralja a médiát, valamint az Egységben Magyarországért mozgalom vezetőjével készült interjúkat posztoltak.<sup>137</sup>

### XIII. KIFOGÁSOK ÉS FELLEBBEZÉSEK

A jogszabályi keret választási vitarendezés során lehetőséget ad a gyorsított jogorvoslatra.<sup>138</sup> Az egyéni választókerületi választással kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó kifogásokat, a helyi média vonatkozásában is, az OEVB-khez lehet benyújtani, míg az országos listás választással kapcsolatos kifogásokat az NVB vizsgálja. A jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos OEVB-határozatok ellen az illetékes TVB-hez lehet fellebbezni;<sup>139</sup> az OEVB határozatai minden egyéb kérdéssel kapcsolatban közvetlenül az NVB-nél fellebbezhetők. Az NVB és TVB-határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló kérelmeket a Kúriához lehet benyújtani, a Kúria határozatait pedig az Alkotmánybíróságon lehet megtámadni.<sup>140</sup> A kifogást és a fellebbezést három napon belül kell benyújtani, az illetékes szerveknek három napjuk van az ügy elbírálására.<sup>141</sup> Az ODIHR választási megfigyelési missziójának néhány interjúalanya kétségét fejezte ki az ítélkező testületek pártatlanságával kapcsolatban.

<sup>136</sup> Április 2-án például ezek az újságok címlapjukon tettek közzé egy Orbán Viktor miniszterelnökkel készült interjú „Háború vagy béke” címmel, amelyben a miniszterelnök határozottan bírálta az Egységben Magyarországért koalíciót, és felszólította a választókat, hogy szavazzanak a Fideszre.

<sup>137</sup> Néhány órával a weboldalak feltörését követően az igazságügyi miniszter az akciót „baloldali kibertámadásnak” [nevezte](#). A választás napját megelőző héten a 444.hu és telex.hu szolgáltatásmegtagadási támadásokról (DDoS) számoltak be, amelyek rövid távú zavarokat okoztak működésükben.

<sup>138</sup> A népszavazások vitarendezési folyamata ugyanaz, mint a választás esetében.

<sup>139</sup> A 2018. évi törvénymódosítások a jelöltek nyilvántartásába vételével kapcsolatos OEVB-döntések elleni joghatóságot az NVB-től a TVB-khez helyezték át.

<sup>140</sup> A Velencei Bizottság [véleménye](#) kritikusan értékelte az igazságszolgáltatással kapcsolatos 2019–2020-as jogszabályi változásokat, ideértve a Kúria elnökének új kinevezési eljárását és az elnök széles hatáskörét az ügyek bírák közötti elosztásában, figyelmeztetve „az átpolitizálódás súlyos kockázataira és az igazságszolgáltatás függetlenségére gyakorolt jelentős következményeire”. Az [Európai Bizottság 2020. évi jogállamisági jelentésének](#) Magyarországról szóló fejezete megállapítja, hogy „Magyarország kormánya számos olyan lépést kezdeményezett és hajtott végre, amelyek hátrányosan befolyásolták a magyarországi igazságügyi intézmények függetlenségét és pártatlanságát”.

<sup>141</sup> A választásokkal kapcsolatos kérdésekben, a Kúria határozataival szembeni alkotmányossági kifogásokat három napon belül kell benyújtani; az Alkotmánybíróságnak három napja van arra, hogy döntsön a fellebbezés elfogadhatóságáról, és három nap áll rendelkezésére a fellebbezés elbírálására.

Az ODIHR korábbi ajánlásai ellenére nincs biztosíték arra, hogy a választási vitafolyamat bármely szintjén nyilvános tárgyaláson hallgatják meg a választással kapcsolatos kifogásokat.<sup>142</sup> A panaszosokat és alpereseket nem értesítik előre arról, hogy ügyüket a választási bizottság tárgyalja, de ha az ülésen jelen vannak, a bizottság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, hogy kérésük alapján két perces nyilatkozási lehetőséget biztosítson a számukra. Az ODIHR választási megfigyelési missziója mintegy 200 kifogás és fellebbezés tárgyalását figyelte meg; a kifogás benyújtóit csak két esetben hallgatták meg. A Kúrián és az Alkotmánybíróságon nem tartanak meghallgatásokat az ügyekben.

2018. évi törvénymódosítások a választási bizottságok határozatai elleni fellebbezés lehetőségét azokra a természetes és jogi személyekre szűkítették, akiknek a jogait „érinti az ügy”; a Kúriának az NVB által a határozataiban hivatkozott ítélkezési gyakorlata ezt a kritériumot a fellebbező jogainak közvetlen megsértéseként értelmezte, ami többnyire nem vonatkozik a választókra, akik csak „absztrakt jogi érintettség” tudnak bizonyítani. Ez indokolatlanul korlátozta a választás valamennyi résztvevőjének hatékony jogorvoslathoz való jogát; hasonló kereshetőségi jog alkalmazandó a Kúriához benyújtott, bírósági felülvizsgálat iránti kérelmekre is, ami ellentétes a nemzetközi normákkal.<sup>143</sup>

*A választási vitarendezéssel kapcsolatos jogszabályi keretet felül kell vizsgálni és módosítani kell annak érdekében, hogy a közigazgatási határozatokkal szembeni fellebbezéshez minden választó számára hatékony eszközöket biztosítson a választási vitarendezési folyamat bármely szintjén.*

Az NVB a kifogásokat és fellebbezéseket nyilvános üléseken, a törvényben meghatározott határidőn belül vitatta meg, határozatait pedig, a Kúria kapcsolódó határozatával egyetemben, az NVI honlapján rövid időn belül közzétették.<sup>144</sup> Ugyanakkor, mivel a valódi vita hiányzott a választási bizottságok nyílt üléseiről, korlátozott volt a kifogásokkal és fellebbezésekkel kapcsolatos döntéshozatal kollegialitása és átláthatósága.

A választást megelőzően az NVB-hez 195 kifogást és fellebbezést nyújtottak be. A legtöbb ügy a kampányszabályok megsértésével (beleértve a hivatalos pozíció és források kampánycélú felhasználását), a kampányanyagokkal kapcsolatos szabályok megsértésével, kampányfinanszírozással,

<sup>142</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 12. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az eljárás csak a törvényben előírt körülmények között, valamint a nemzetközi jogból és a nemzetközi kötelezettségvállalásokból eredő kötelezettségekkel összhangban folytatható zárt ülésen”. Lásd továbbá a Velencei Bizottság [Választási ügyekben bevált gyakorlatról szóló kódexe](#) II. iránymutatásának 3.3. pontját.

<sup>143</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 5.10. bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a közigazgatási határozatokkal szemben az alapvető jogok tiszteletben tartásának garantálása és a jogi integritás biztosítása érdekében”. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikke (3) bekezdésének a) pontja előírja, hogy „minden olyan személy, akinek az [itt] elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen [...]” A [Velencei Bizottság választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.3.3.f. iránymutatása előírja, hogy „az érintett választókerületben nyilvántartásba vett valamennyi jelöltnek és minden választópolgárnak jogosultnak kell lennie a fellebbezésre”.

<sup>144</sup> Bár az NVB-határozatok a kifogások és fellebbezések tartalmát összefoglalták, a beadványok és a kapcsolódó bizonyítékok nem voltak nyilvánosak, és a választási eljárásról szóló törvénnyel összhangban az egyes kifogások benyújtóinak személyazonosságát sem hozták nyilvánosságra, ami csökkentette a vitarendezési folyamat átláthatóságát.

valamint választási és népszavazási hirdetésekkel volt kapcsolatos.<sup>145</sup> Annak igazolására, hogy a tisztségviselők vagy a kormány nem sértette meg a semlegességét, és nem élt vissza az állami forrásokkal a kampány során, az elbíráló szervek gyakran felhasználtak egy 2018-as törvénymódosítást, amely szerint a kormányzati funkciók törvény szerinti gyakorlása nem minősül kampánynak.<sup>146</sup> Néhány NVB-határozat nem vette figyelembe a kormány és a kormánypárt közötti átfedést.<sup>147</sup> A kifogások és fellebbezések felét az NVB formai okok miatt utasította el.<sup>148</sup> Az NVB hivatalból, a választási folyamat jogszerűségének biztosítását illető általános mandátuma alapján nem vette figyelembe a technikai okokból elutasított kifogások érdemi részét.<sup>149</sup> Ráadásul az NVB egyes döntéseket nem kellően alapos vizsgálatot követően vagy megalapozott és következetes indoklás nélkül fogadott el, a jogsértések egy részének nyomán pedig nem szabott ki szankciót.<sup>150</sup>

*A hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében az elbíráló szerveknek kerülniük kell a kifogások túlzottan formális értelmezését. Az NVB-t kifejezetten fel kell hatalmazni arra, hogy egy-egy ügyet hivatalból, érdemben vizsgáljon, amennyiben a kifogás megalapozott aggályokat vet fel. A választási bizottságoknak a határozathozatalt megelőzően gondoskodniuk kellene az ügyek hatékony kivizsgálásáról, és döntéseiket szilárd, következetes indoklással kell ellátniuk.*

<sup>145</sup> Az NVB-hez 18 kifogás érkezett arra való hivatkozással, hogy politikai pártok kampányhívásokat és SMS-eket küldtek a polgároknak, 3 kifogás szerint pedig a kormány polgároknak küldött kampányoló emailjei megsértették az adatvédelmi szabályokat. A Nemzeti Adatvédelmi Hatóság arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy a választási időszakban több mint 250 panaszt kapott, amelyek szerint az adatvédelmi szabályokat megsértve az állampolgárok különböző csatornákon kaptak kérést, főleg az ellenzékét, kisebb mértékben a kormánypártot támogató közleményeket, beleértve kormány által küldött üzeneteket is. A polgároknak küldött, kampányüzenetet tartalmazó kormányzati emaillel kapcsolatos panaszokra válaszul az adatvédelmi hatóság április 2-án úgy döntött, hogy mivel a COVID-19 oltással kapcsolatos információkra való feliratkozáskor a polgárok általános hozzájárulást adtak a kormányzati információk megszerzéséhez, az ilyen kommunikációk tartalmára nem vonatkozik korlátozás.

<sup>146</sup> A különböző OEVB-k határozataiban ebben a kérdésben nem voltak következetesek, fellebbezés nyomán pedig az NVB hatályon kívül helyezte azokat az OEVB-határozatokat, amelyek hivatalos pozícióval való visszaélést állapítottak meg.

<sup>147</sup> Az NVB 4 beadványt utasított el, amelyek szerint a Fidesz kampányanyagai túlságosan hasonlítanak a kormány tájékoztató anyagaira, azzal az indokkal, hogy a kormánynak, mint a népszavazás kezdeményezőjének, joga van kampányolni. Az NVB úgy döntött, hogy az „Őrizzük meg Magyarország békéjét és biztonságát” feliratú kormányzati plakátok nem minősülnek kampányolásnak, hanem legitim kormányzati kommunikációt valósítanak meg a polgárok felé. Az NVB elutasította azt a kifogást, amely azt állította, hogy a miniszterelnök március 15-én egy államilag szervezett nemzeti megemlékezésen kampányt folytatott, azzal az indokkal, hogy a jogsértés konkrét jogalapját nem jelölték meg.

<sup>148</sup> Összesen 95-öt minősített elfogadhatatlannak, 12-t pedig részben utasított el. Az NVB például 28 ügyet utasított el személyes adatok hiánya vagy a pontos jogalapra való hivatkozás elmulasztása miatt, 14-et pedig a keresetösségi jog hiánya miatt, köztük egy olyan fellebbezőt, aki az általa benyújtott kifogással kapcsolatos OEVB-határozatot vitatta. A Velencei Bizottság [Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.3.b. iránymutatása kimondja, hogy „az eljárásnak egyszerűnek és formalizmustól mentesnek kell lennie, különösen a fellebbezések elfogadhatósága tekintetében”.

<sup>149</sup> Az NVB ODIHR VMM-nek nyújtott tájékoztatása szerint a szervezet nem tartja úgy, hogy joga volna hivatalból eljárni. A Velencei Bizottság [Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.3.i. iránymutatása előírja, hogy „ha a fellebbezési testület magasabb szintű választási bizottság, akkor annak hivatalból képesnek kell lennie arra, hogy helyesbítse vagy hatályon kívül helyezze az alacsonyabb szintű választási bizottságok által hozott határozatokat”.

<sup>150</sup> Az NVB egy, a polgároknak küldött, kifejezetten népszavazási kampányüzeneteket tartalmazó kormányzati emaillel kapcsolatos kifogás elbírálása során nem állapította meg az adatvédelmi szabályok megsértését, azzal az indokkal, hogy az érintett polgárok általános hozzájárulást adtak ahhoz, hogy kormányzati információkat kapjanak, amikor feliratkoztak a COVID-19 oltással kapcsolatos információkra. Más esetekben azonban az NVB azt állapította meg, hogy a polgárokat célzó, politikai párt javára folytatott SMS-kampányok megsértették a szabályt, amely tiltja a kampányüzenetek küldését SMS-ben (vagy emailben) a szavazók kifejezett hozzájárulása nélkül. Szankció nélkül maradt az a határozat, amely megállapította, hogy a kormány népszavazási plakátjait törvénytelenül helyezték el egy ellenzéki jelölt plakátjaira. Azokban az esetekben, amikor az NVB kampányplakátokkal kapcsolatos jogsértést és az adatvédelmi szabályok megsértését állapította meg a választópolgárok telefonjaira küldött jogosulatlan kampánykommunikáció vonatkozásában, az érintett politikai pártokat nem szankcionálták, azzal az indokkal, hogy a felelős személyek ismeretlenek voltak.

Az eljáró szervek értelmezése a joghatóságról egyes esetekben problémás volt.<sup>151</sup> A kampányidőszakban az NVB úgy nyilatkozott, hogy nem rendelkezik joghatósággal a kampányfinanszírozással kapcsolatos kifogások elbírálása terén, amelyek főként harmadik fél általi kampányolással és a kampányköltségek átláthatóságával voltak kapcsolatosak.<sup>152</sup> Fellebbezések nyomán a Kúria helybenhagyta az NVB vonatkozó határozatait, ami azt eredményezte, hogy több mint 30 kifogás és fellebbezés esetében nem volt egyértelmű mód jogorvoslatra.<sup>153</sup>

*A kampányfinanszírozási jogsértések hatékony orvoslása érdekében a törvénynek egyértelműen elő kell írnia, hogy mely szerv felelős az ilyen kifogások elbírálásáért.*

A Kúriához 13 fellebbezés érkezett a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos TVB-határozatok, 55 pedig az NVB ellen, a legtöbb esetben annak kifogásokkal és fellebbezésekkel kapcsolatos határozatai miatt; ezek közül 18 ügyet technikai okokból elutasított.<sup>154</sup> A Kúria 12 NVB határozatot helyezett teljesen vagy részben hatályon kívül.<sup>155</sup> Fellebbezések nyomán az Alkotmánybíróság a Kúria 16 határozatát vizsgálta felül, hármát alkotmányellenesnek nyilvánítva. Az Alkotmánybíróság törvényértelmezése, amelyet azon döntése során alkalmazott, amellyel megsemmisítette a Kúria azon határozatát, amely megállapította, hogy a kormány túllépte a hatáskörét és megsértette a semlegességi kötelezettségét azzal, hogy széles körben terjesztett kormányzati közleményben bírálta az ellenzéket [az ukrajnai háborúval kapcsolatos álláspontja miatt], kérdéseket vetett fel.<sup>156</sup> A bíróság gyakorlatilag felhatalmazta a kormányt, hogy választási kampányt folytasson. Összességében az elbíráló szervek a legtöbb ügy kezelése során esetén nem biztosítottak hatékony jogorvoslatot, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel.<sup>157</sup>

<sup>151</sup> Az NVB több, levélszavazással kapcsolatos esetben utasította el az illetékességet. Egyes OEVB-k megvizsgáltak olyan kampányfinanszírozással kapcsolatos kifogásokat, amelyekről az NVB fellebbezés alapján úgy döntött, hogy nem tartozik az illetékességi körükbe. Bizonyos OEVB-k a kampányanyagokkal kapcsolatos kifogásokat, noha a joghatóságuk alá tartoztak, az NVB-nek továbbították.

<sup>152</sup> A választási eljárásról szóló törvény 14. és 208. cikke úgy rendelkezik, hogy „a választási bizottságok... elsődleges feladata... a választások... törvényességének biztosítása”, valamint hogy kifogás a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással nyújtható be.

<sup>153</sup> Április 5-én az Alkotmánybíróság elutasította a Kúria ezen határozatainak alkotmányosságát vitató panaszok vizsgálatát. A [Velencei Bizottság Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.3.c. iránymutatása előírja, hogy „a fellebbezési eljárásokat és különösen a különböző szervek hatásköreit és felelősségi köreit a törvénynek egyértelműen szabályoznia kell a joghatósági ütközés elkerülése érdekében (legyen az pozitív vagy negatív).”

<sup>154</sup> A fellebbezéseket többnyire a keresetőségi jog vagy bírósági jogi képviselet hiánya miatt utasították el; a fellebbezők számára nem megengedett, hogy magukat képviseljék a bíróságon. Az egyik ilyen ügyvel kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárásban való jogi képviselet követelménye nem alkotmányellenes.

<sup>155</sup> Az NVB egyik határozatának hatályon kívül helyezésekor a Kúria úgy döntött, hogy a pártok által megbízott választási bizottsági tagoknak nem kell politikailag semlegesnek eljáruik a bizottsági munkájukon kívül, míg egy másik esetben helybenhagyta az NVB azon döntését, hogy a bizottságok megválasztott tagjainak semlegesnek kell maradniuk. Az ezt követő határozataiban az NVB az első bírósági ítéletre hivatkozott. Egy másik ügyben a Kúria úgy döntött, hogy a lámpaoszlopokra helyezett kampányplakátok alacsonyabbra történő áthelyezése sérti az esélyegyenlőség elvét. A bíróság hatályon kívül helyezte az NVB határozatát, amely egy politikai pártot adatvédelmi szabályok megsértéséért talált felelősnek, azzal az indoklással, hogy nem állapítható meg, a párt valójában a maga érdekében küldte-e a kifogásolt kampány-SMS-t.

<sup>156</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ukrajnai háború különleges körülményeket teremtett a kampányidőszak során, így a kormány számára megengedett, hogy feladatai ellátása során tájékoztassa a nyilvánosságot a „nem kormányzati” szereplők konfliktussal kapcsolatos, eltérő nézeteiről. Az Alkotmánybíróság szerint, mivel a közlemény nem hivatkozott „a választásokra, a szavazásra vagy egyes pártok nevére”, az „ellenzék” nézeteire való hivatkozás nem minősül kampánynak. Úgy ítélte meg, hogy a Kúria megállapítása „kirívó” hibát tartalmazott, és az sérti a sajtó szabadságát a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges információk terjesztésének vonatkozásában, valamint a kormány tisztességes eljárásához való jogát. Az NVB az Alkotmánybíróság ítéletére hivatkozott, amikor hasonló kérdésekkel kapcsolatos ügyekben döntött.

<sup>157</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 5.10. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „mindenkinek hatékony jogorvoslati eszközökkel kell rendelkeznie a közigazgatási határozatokkal szemben az alapvető jogok tiszteletben tartásának garantálása és a jogi integritás biztosítása érdekében”.

#### XIV. VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉS

A választási eljárásról szóló törvény nem teszi lehetővé a választási folyamat állampolgári megfigyelők általi megfigyelését, ellentétben az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel, az ODIHR korábbi ajánlásai, valamint a nemzetközi normák ellenére.<sup>158</sup> A pártatlan megfigyelés lehetőségének hiánya negatívan hat a választási folyamat átláthatóságára, és alááshatja a közbizalmat a választási eljárások és eredmények iránt.

*Meg kell fontolni a jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy azok, az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel összhangban, azok kifejezetten tegyék lehetővé a választási folyamat valamennyi szakaszának állampolgári megfigyelők általi megfigyelését.*

Számos civil szervezet indított választóknak szánt figyelemfelkeltő és érzékenyítő kampányokat, valamint kezdeményezéseket indított a választott és pártok által megbízott SZSZB-tagok toborzásának és képzésének céljával.<sup>159</sup> A 20K22, az Alapítvány a Tiszta Választásokért projektje, több mint 27.000 önkéntest toborzott az SZSZB-tagok egyesült ellenzék nevében történő delegálása érdekében; legtöbbjüket az Egységben Magyarországért, néhányat pedig a Magyar Kétfarkú Kutya Párt nevében delegálták.<sup>160</sup> A Szabadságjogok Szövetségét, a Political Capitalt, a Civil Kollégium Alapítvány és az aHangot tömörítő Tiszta Szavazásért koalíció civil figyelemfelkeltő kampányokat indított, jogi segítséget nyújtott választóknak, valamint a szabálytalanságok megelőzésének céljával megfigyelte a szavazóhelyiségek környékét.

A törvény korlátozott esetekben teszi lehetővé pártok által jelölt megfigyelők működését. Az országos listát benyújtó szervezetek megfigyelhetik az NVI-ben a levélszavazatok összeszámlálását és a választási eredmények összesítését, míg választókerületi szinten legfeljebb két-két pártmegfigyelő tartózkodhat az eredmények összesítése során. A törvény ugyanakkor nem biztosítja, hogy pártok által delegált megfigyelők tartózkodjanak a szavazóhelyiségekben, és azok jelenléte a szavazatösszesítés első szintjén, a HVI-kben nem szabályozott.

A pártok által megbízott tagok az SZSZB-k szerves részét alkották, a legtöbb szavazó körbe a Fidesz és az Egységben Magyarországért is delegált tagokat.<sup>161</sup> A pártok összesen 40.231 SZSZB-tagot delegáltak, ezen belül a Fidesz 17.672, az Egységben Magyarországért 19.462, a Magyar Kétfarkú Kutya Párt 2.144, a Mi Hazánk pedig 888 tagot jelölt. Választókerületi szinten nyolc szervezet összesen 308 pártmegfigyelőt regisztrált.

Az NVI a választásra összesen 906 megfigyelőt akkreditált 39 nemzetközi szervezet, delegáció és nagykövetség képviseletében. A nemzetközi megfigyelők akkreditációjának kritériumai és eljárásrendje nem szabályozott; az akkreditációval kapcsolatos NVI határozatok nem voltak nyilvánosak, ellenük jogorvoslati lehetőség nem volt. Az NVI arról tájékoztatta az ODIHR VMM-et, hogy két nemzetközi

<sup>158</sup> A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához fűzött [25. sz. általános megjegyzés](#) 20. bekezdése. Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 8. bekezdése kimondja, hogy az EBESZ-ben „rész vevő államok úgy vélik, hogy a külföldi és belföldi megfigyelők jelenléte javíthatja a választási folyamatot azokban az államokban, ahol a választások zajlanak”.

<sup>159</sup> A magyarországi civil társadalmi szervezetek különböző módokon igyekeztek hozzájárulni a választási folyamat ellenőrzéséhez. Az Unhack Democracy figyelemfelkeltő kampányt és e-learning tréninget indított pártok által megbízott SZSZB-tagok toborzása céljából. A Számoljunk Együtt több mint 20.000 példányban készített tájékoztató anyagot a pártok által jelölt SZSZB-tagok számára, valamint személyes és online képzéseket is szervezett.

<sup>160</sup> A 20K22 arról tájékoztatta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy egyes HVI-k nem voltak együttműködőek, és nem könnyítették meg a pártok által delegált tagok jelölésének folyamatát.

<sup>161</sup> Az NVB szerint mindössze két SZSZB működött pártok által megbízott tagok nélkül, Baranya és Zala megyében.

szervezet megfigyelőit nem vette nyilvántartásba.<sup>162</sup> A nemzetközi megfigyelőket az NVI akkreditálja, és a választási folyamat minden szakaszát jogukban áll megfigyelni. Bár a nemzetközi megfigyelők akkreditálása hatékony és általánosságban inkluzív volt, a folyamat előnyére válna az átláthatóbb eljárásrend és döntéshozatal, beleértve az akkreditációs kérelmek esetleges elutasítását is.

## XV. A VÁLASZTÁS NAPJA

A választás napja békés volt; a külföldön és az átjelentkezők által leadott szavazatok megszámlálása után tett NVI-bejelentés szerint a szavazatra jogosultak 70,2 százaléka adta le a szavazatát. A szavazókörök megnyitását az NVMM megfigyelői a felkeresett 117 szavazóhelyiség közül 116-ban pozitívan értékelték: a szavazókörök megnyitására vonatkozó eljárásokat általában betartották, és a folyamat átlátható volt. Az előírások ellenére az SZSZB két szavazókörben nem mutatta be az első szavazó jelenlétében, hogy az urna üres, és azt nem zárta le; öt esetben pedig nem helyezett ellenőrző lapot a mozgóurnába annak lezárása előtt.

Az NVMM megfigyelői a megfigyelt 1260 szavazóhelyiség 98 százalékában pozitívan értékelték a szavazást: a folyamatot jól szervezettnek, rendezettnek és gördülékenynek minősítették. A szavazás átláthatóságát szinte minden megfigyelt szavazóhelyiségben pozitívan értékelték. A szavazás titkossága azonban gyakran sérült, különösen a zsúfolt szavazóhelyiségekben. A megfigyelt szavazóhelyiségek 16 százalékában nem minden választópolgár szavazott titkosan, 11 százalékban pedig nem ügyeltek arra, hogy a szavazólapon elhelyezett jelölés ne legyen látható. A szavazófülkék kialakítása és elhelyezése a megfigyelt szavazóhelyiségek 32 százalékában nem tette teljesen lehetővé a titkos szavazást. A szavazási eljárást nagyrészt betartották, azonban csoportos szavazást (egyszerre több szavazó jelenlétét a szavazófülkében) a felkeresett szavazóhelyiségek 17 százalékából jelentettek. A szavazófülkét nem használó választópolgárok, a nem megfelelő szavazóhelyiségekkel, a túlszűfolttsággal és csoportos szavazással egyetemben veszélyeztették a szavazás titkosságát.<sup>163</sup>

*A szavazás titkosságának biztosítása és a csoportos szavazás megelőzése érdekében a választási igazgatásnak hatékony eljárási biztosítékokat kell bevezetnie és alkalmaznia.*

A választók személyazonosításával kapcsolatos eljárásokat a megfigyelt szavazóhelyiségekben általában betartották. A megfigyelt szavazókörök 16 százalékában utasítottak el legalább egy választópolgárt, többnyire azért, mert nem tudott érvényes személyazonosító igazolványt felmutatni, vagy nem szerepelt az adott szavazókör névjegyzékében. Továbbá, az SZSZB a megfigyelt szavazóhelyiségek 8 százalékában nem adott minden választópolgárnak borítékot a szavazólappal együtt. Egyéb szabálysértésekről a NVMM megfigyelői csak elszigetelt esetekben számoltak be. Ilyenek voltak a meghatalmazott útján történő szavazás (kevesebb mint 1 százalék) és a választók befolyásolására tett kísérlet (1 százalék). A megfigyelt szavazóhelyiségek 1 százalékában ugyanaz a személy több választópolgárnak segített a szavazólapja kitöltésében. A megfigyelt szavazóhelyiségek 2 százalékában nem zárták le megfelelően a szavazóurnákat.

Az NVMM megfigyelői a megfigyelt szavazóhelyiségek 12 százalékában számoltak be túlszűfolttságról. A választási hatóságok hozzáférhetőség javítására tett erőfeszítései ellenére a mozgássérült szavazók a szavazóhelyiségek mintegy 27 százalékát nem tudták akadálymentesen megközelíteni, 12 százalékban pedig a szavazóhelyiségek nem voltak megfelelően kialakítva e választók számára.

<sup>162</sup> A NVI arról tájékoztatta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy egyes megfigyelőktől megtagadta az akkreditációt. Egy esetben egy szervezet kiskorúakat jelölt megfigyelőnek; egy másik esetben az Informált Polgárok Uniója által jelölt megfigyelők, akik az Oroszországi Föderáció polgárai voltak, nem kaptak akkreditációt.

<sup>163</sup> Az EBESZ [1990. évi koppenhágai dokumentumának](#) 7.4. bekezdése kimondja, hogy az EBESZ „rész vevő államai biztosítani fogják, hogy a szavazatokat titkos szavazással vagy azzal egyenértékű szabad szavazási eljárással adják le”.

*A fogyatékossgal élő választópolgárok egyenlő és önálló választási részvételének elősegítése érdekében a választási igazgatásnak további intézkedéseket kell hoznia a szavazóhelyiségek megközelíthetőségének javítása érdekében, és biztosítania kell, hogy a szavazóhelyiségek kialakítása alkalmas legyen a szavazás lebonyolítására.*

Az NVMM megfigyelői nagyon kevés esetben számoltak be feszültségről vagy megfélemlítésről a szavazóhelyiségekben vagy azok környékén, és csak elszigetelt esetekben észleltek a szavazók szervezett szállítására utaló jeleket, amit a törvény nem tesz lehetővé. A megfigyelők a megfigyelt esetek mintegy 3 százalékában észleltek kampánytevékenységet a szavazóhelyiségek 150 méteres környékén, ahol ez nem engedélyezett. A megfigyelők egy olyan esetről számoltak be, amikor a szavazatvásárlás erős gyanúját észlelték.<sup>164</sup>

A megfigyelt szavazóhelyiségek 98 százalékában voltak pártok által megbízott SZSZB-tagok a szavazás során, főként a Fidesz (97 százalék) és az Egységben Magyarországért ellenzéki koalíció (91 százalék) képviselőiben. A megfigyelők a meglátogatott szavazóhelyiségek 2 százalékában észlelték illetéktelen személyek jelenlétét; kilenc esetben az illetéktelen személyek (főként önkormányzati tisztségviselők), beavatkoztak a folyamatba. A megfigyelt szavazóhelyiségekben az összes SZSZB-tag 67 százaléka volt nő, és nők a megfigyelt SZSZB-k 76 százalékát elnökölték.

Az NVMM megfigyelői a szavazatszámolást a felkeresett 96 szavazóhelyiség közül 94-ben pozitívan értékelték, szakszerűnek, jól szervezettnek és rendezettnek minősítették. A szavazatszámolási eljárásokat általában betartották, az NVMM megfigyelői kevés eljárási hibáról és mulasztásról számoltak be. Az SZSZB-k az urnák felnyitását megelőzően nem minden esetben végezték el az ellenőrzési folyamatokat, például az egyes választásnemekben szavazó szavazók számának összesítését és jegyzőkönyvben való rögzítését. A szavazatszámolás során egyes SZSZB-k a számolás felgyorsítása érdekében felosztották a feladatokat a tagok között, ami nincs összhangban az eljárásrenddel. Húsz megfigyelt esetben az SZSZB-k a szavazatszámolás során nem jegyezték fel a szavazólapok érvénytelenítésének okát, vagy nem írták alá az érvénytelen szavazólapokat, ahogyan azt a szabályok előírják. Mintegy 30 megfigyelt esetben az SZSZB-k nem szavazás útján döntöttek a vitatott szavazatok érvényességéről. A szavazatszámolás során húsz esetben a bizottságok előre aláírták a jegyzőkönyveket, 19 esetben pedig az NVMM megfigyelői kérésükre sem kaptak másolatot az eredményeket tartalmazó jegyzőkönyvekről, noha jogosultak voltak rá.<sup>165</sup>

A szavazatok összesítését a megfigyelők a felkeresett 74 HVI közül 69 esetben értékelték pozitívan. Jóllehet a szavazatok összesítésére vonatkozó szabályokat általában betartották, a NVMM megfigyelői néhány, az adatbevitellel és a választási eredmények egyeztető ellenőrzésével kapcsolatos problémáról számoltak be. A megfigyelt HVI-k csaknem felében legalább egy SZSZB-nek javítania kellett a jegyzőkönyvet. Az NVMM megfigyelői problémákat jelentettek a szavazatösszesítés átláthatóságával kapcsolatosan; 12 esetben a folyamat nem volt minden jelenlévő számára teljesen látható, 6 HVI-ban pedig korlátozottak voltak a megfigyelési lehetőségek, mivel a megfigyelők nem mindig kaptak hozzáférést az adatbevitelhez, vagy nem kapták meg a kért információkat. A szavazatösszesítés módja a megfigyelt HVI-kben eltérő volt.

*A választási folyamat átláthatóságának növelése és az egységes végrehajtás erősítése érdekében alaposabban kell szabályozni a szavazatösszesítési eljárást a Helyi Választási Irodákban. Megfontolandó, hogy a pártok által delegált megfigyelők megfigyelhessék a szavazatok összesítését a Helyi Választási Irodákban.*

<sup>164</sup> Az incidens Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében történt.

<sup>165</sup> A választási eljárásról szóló törvény 4. §-a kimondja, hogy a nemzetközi megfigyelő „a választási bizottságok irataiba betekinhet, azokból – a személyes adatokat nem tartalmazó – másolatot kérhet”.



A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR választási megfigyelési misszióját, hogy a rendőrségre 19 bejelentés érkezett a választás napján elkövetett szabálysértésekkel kapcsolatban: öt esetben választópolgárok állítólagos befolyásolásáról, két esetben zaklatásról, hat esetben károkozásról és lopásról, két esetben a közrend állítólagos megzavarásáról, egy esetben pedig hivatalos személy elleni erőszakos incidensről érkezett bejelentés. A legtöbb vizsgálat a választást követő hetekben még zajlott. A szavazóhelyiségeken kívül megfigyelő Tiszta Szavazásért civil szervezet a rendőrségen és az OEVB-knél több bejelentést tett önkéntesei szavazóhelyiségen kívüli zaklatásával, valamint a választók állítólagos szervezett, választási törvény által tiltott szállításával és szavazatvásárlással kapcsolatban.<sup>166</sup>

Az NVB mintegy 26 kifogást és fellebbezést vizsgált meg a választás napján észlelt szabálytalanságokkal kapcsolatban. Egyes bejelentések mozgóúrnával fel nem keresett szavazókkal, a választópolgárok állítólagos szervezett szállításával,<sup>167</sup> más panaszok pedig a szavazóhelyiségek körüli, tilalmi zónán belüli kampányolással, illetve a szavazóköri tagok számára automatikusan nem biztosított népszavazási szavazólapokkal voltak kapcsolatosak.<sup>168</sup> Az NVB 14 ügyet érdemi vizsgálat nélkül elutasított és 6 kifogásnak adott helyt. Az NVB nem alkalmazott szankciókat azokban az esetekben, amikor SZSZB-tagok általi jogsértést állapított meg.

## XVI. ESEMÉNYEK A VÁLASZTÁS NAPJA UTÁN

A választás utáni helyzet nyugodt maradt, ugyanakkor a politikai vezetők több nyilatkozata is mély bizalmatlanságot tükrözött a kormánykoalíció és az ellenzék között, ami már korábban, a választási kampány során is megmutatkozott. Orbán Viktor üdvözölte a kormánykoalíció győzelmét, Márki-Zay Péter pedig elismerte a vereségét, amit az egyenlőtlen versenyfeltételeknek tulajdonított. Egyes ellenzéki politikusok az Országgyűlés bojkottjára szólítottak fel, amennyiben bizonyos követeléseik, legfőképpen a közszolgálati médiával kapcsolatban nem teljesülnek. Több ellenzéki vezető, köztük Márki-Zay Péter, nem vette fel az országos listán megszerzett mandátumát.

A NVI a választás napjának estéjén elkezdte honlapján a részletes előzetes választási eredmények közzétételét szavazóköri bontásban. A szavazás lezárását követően az NVI megkezdte a külföldről visszaküldött levélszavazatok szkenneléses számlálását, és közzétette a levélszavazás előzetes eredményeit. A levélszavazás végeredménye az NVB április 14-ei, végeredményről szóló határozatának részeként, kézi számlálást követően jelent meg.<sup>169</sup> Összesen 267.834 levélszavazatot nyilvánítottak érvényesnek, ezek 94 százalékát a Fidesz kapta. A külföldről visszaküldött szavazási levélsomagok mintegy 16 százalékát nyilvánították érvénytelennek, mivel a szavazók nem szerepeltek a választói nyilvántartásban, illetve adataik hiányoztak vagy hibásan kerültek feltüntetésre. A külföldi diplomáciai képviselőteken leadott és az átjelentkezőktől származó szavazólapokat az NVI szétválogatta és továbbította az érintett OEVB-knek; ezeket a kijelölt SZSZB-k április 9-én számolták meg.<sup>170</sup> A választókerületi eredményeket április 8-án és 9-én hirdették ki.

<sup>166</sup> Hajdú-Bihar megye 5-ös számú egyéni választókerületének választási bizottsága április 2-án határozatával arra kötelezett egy helyi önkormányzatot, hogy távolítson el egy online közleményt a választók szervezett szállításának biztosításáról. Más kifogások szavazatvásárlásra vonatkoztak, egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen a szavazóknak állítólag 10.000 forintot (27 eurót), a Csongrád-Csanád megyei Makó város szavazóinak pedig öt adag sertéshúst kínáltak.

<sup>167</sup> A választási eljárásról szóló törvény 143/A. §-ának (2) bekezdése tiltja a választópolgárok szervezett szállítását. Az állítólagos buszoztatással kapcsolatos összes ügyet érdemben elutasították, bizonyítékok hiányában.

<sup>168</sup> A Kúria helyben hagyta az NVB döntését, amely helyben hagyott egy OEVB-döntést, ami pénzbírságot szabott ki az Egységben Magyarországért jelöltjével szemben, aki egy szavazóhelyiség közelében kampányolt.

<sup>169</sup> A levélszavazatokat április 9 és 13 között, manuálisan számolták meg.

<sup>170</sup> Az átjelentkező szavazók 23, kizárólag átjelentkező szavazók számára kijelölt szavazóhelyiségben, valamint további 3,154 vegyes célú szavazóhelyiségben adhatták le voksukat. Az átjelentkező szavazók akkor is szavazhattak a lakcímük szerinti egyéni választókerületi jelöltekre, ha ideiglenesen a választókerületükön kívül tartózkodtak.

Összesen 206.980 boríték került vissza az NVI-hez az átjelentkezőktől és diplomáciai képviselőteken keresztül. A szavazatok összeszámlálását követően az Egységben Magyarországért jelöltje nyert a budapesti 13-as választókerületben, megfordítva a Fidesz jelöltjének korábbi 38 szavazatos előnyét. Az Egységben Magyarországért az országos listáról is eggyel több mandátumot szerzett, a Mi Hazánk pedig egy mandátumot veszített. A levélszavazatokat az NVI irodáiban a választás napját megelőző héten központilag válogatták szét, a szavazatszámolás pedig a választás napján, urnazárást követően kezdődött meg. A levélszavazás előzetes eredményét az NVI-ben végzett szkenneres szavazatszámolás után hirdették ki. Az ODIHR VMM egy kisszámú mintán követte figyelemmel az NVI levélszavazatszámolási eljárását. Bár a számlálási folyamatot az NVI hatékonyan bonyolította le, nem biztosította a csomagok megfelelő nyomon követését és a külföldről érkező postai borítékok szállításának biztonsági garanciáit. A választókerületi eredmények korábbi kihirdetését és a levélszavazatok kézi számlálását illető NVI-bejelentést követően a végleges választási eredményeket az NVB 2022. április 14-én hirdette ki.<sup>171</sup>

A népszavazást érvénytelennek nyilvánították, mivel a négy kérdés egyikére sem adott érvényes “igen” vagy “nem” választ a névjegyzékben szereplő szavazók 50 százaléka, ami előfeltétele annak, hogy a népszavazás érvényes és ügyszóval legyen. Az egyes kérdésekre leadott érvényes szavazatok száma az összes regisztrált választópolgár 47,1 és 47,6 százaléka között mozgott. Említést érdemel, hogy szavazólapját a regisztrált szavazók mintegy 20 százaléka adta le érvénytelenül, vagy más okokból találták érvénytelennek.<sup>172</sup>

Fellebbezést a szavazás eredményét megállapító SZSZB-határozat ellen az NVB-hez lehet benyújtani, egy, a választókerületi eredményt megállapító OEVB-határozattal szemben benyújtott fellebbezés részeként. Az ilyen fellebbezésnek az SZSZB jogellenes határozatára vagy a szavazóhelyiségek eredményeinek összesítésére és a választókerületi választási eredmények megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére kell hivatkoznia. Az NVB országos listás eredményt megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránti kérelem a Kúriához nyújtható be. Egy 2018-as törvénymódosítás értelmében fellebbezést a Kúriához egy napon belül kell benyújtani, és a bíróságnak a fellebbezést egy napon belül kell elbírálnia. A választókerületi, illetve az országos listás eredményeket megállapító OEVB-, illetve NVB-határozatokkal szemben benyújtott fellebbezés indokolatlanul korlátozott jogalapja és határideje ellentmond a nemzetközileg bevált gyakorlatnak.<sup>173</sup>

*A választási eredmények integritásának biztosítása érdekében a törvénynek fel kell hatalmaznia a fellebbviteli testületeket, hogy bármely szinten megsemmisítsék a választási eredményeket, ideértve az egyéni választókerületi és az országos listás választások végeredményét is, ha bármilyen bizonyított visszaélés befolyásolhatta a választási eredményeket. Az ezzel kapcsolatos kifogások benyújtására és elbírálására ésszerű határidőket kell megállapítani a szükséges felkészülés és elbírálás biztosítása érdekében.*

<sup>171</sup> [NVB 366/2022.](#) sz. határozat. A végleges választási eredmények bejelentésének határideje a választás napját követő 19 nap, azaz 2022. április 22.

<sup>172</sup> Lásd az NVI [weboldalát](#).

<sup>173</sup> Egy 2018-as törvénymódosítás nyomán az országos listás választási eredményeket bírósági felülvizsgálattal csak összesítési hibák vagy a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértése alapján lehet megsemmisíteni. Hasonlóképpen, az egyéni választókerületi eredményeket megállapító OEVB-határozatokat megtámadó fellebbezések csak összesítési hibákon vagy az SZSZB-k jogellenes döntésein alapulhatnak. A Velencei Bizottság [Választási ügyekben követendő helyes gyakorlatról szóló kódexének](#) II.3.3.e. iránymutatása előírja, hogy „a fellebbviteli testületnek hatáskörrel kell rendelkeznie a választások megsemmisítésére, amennyiben szabálytalanságok befolyásolhatták az eredményt”. A II.3.3.g iránymutatás és a magyarázó jelentés azt javasolja, hogy a fellebbezések benyújtására és elbírálására vonatkozó határidők három-öt nap időtartamúak legyenek elsődleges eljárásban, és lehetőség szerint ennél valamivel hosszabbak legyenek a hierarchiában felsőbb szinten álló bíróságok ítéleteinek meghozatala során.

A választás utáni időszakban mintegy 12 kifogás és fellebbezés érkezett az NVB-hez. Két kifogás az országos listás eredményeket érintette; egy kifogás a levélszavazás érvényességét vitatta. A kifogások mindegyikét elutasították formális okok miatt. A Kúrián két esetben támadták meg az országos listás választás eredményét megállapító NVB határozatot; a bíróság egy beadványt formai, egyet pedig érdemi vizsgálatot követően utasított el, kimondva, hogy az országos eredményeket megállapító NVB-határozat nem támadható meg az NVI tevékenységével összefüggésben.<sup>174</sup> Egyetlen egyéni választókerületi eredményt sem támadtak meg az NVB-nél.

A választás napját követően hat kifogást nyújtottak be az NVB-hez 17 civil szervezettel szemben, amelyek közösségi oldalukon és más internetes oldalakon arra ösztönözték a választókat, hogy a népszavazáson érvénytelenül szavazzanak. Egy kivételével minden feljelentést olyan személyek nyújtottak be, akiknek a kilétét nem hozták nyilvánosságra. Határozataiban az NVB kizárólag a jóhiszeműség elvének választási eljárásról szóló törvényben történt említésére hivatkozott, és arra a következtetésre jutott, hogy a polgárok érvénytelen szavazására való buzdítása jogsértő cselekménynek minősül.<sup>175</sup> E tevékenységek szervezőivel szemben 3 millió forint (kb. 8.000 euró), a felhíváshoz csatlakozó civil szervezetekre pedig egyenként 176.470 forint (kb. 500 euró) bírságot szabott ki. Ezek a döntések aláásták a jogállamiságot és a véleménynyilvánítás szabadságát. Tizennégy civil szervezet közös közleményben jelentette be, hogy a Kúriához fellebbez a bírság ellen.<sup>176</sup> Öt NVB-határozattal szemben nyújtottak be fellebbezést. A Kúria, az Alaptörvényre hivatkozva, három esetben helyezte hatályon kívül az NVB határozatait, azzal az érveléssel, hogy azok jogellenesen korlátozták a véleménynyilvánítás szabadságát, amelyet kampányidőszakban magasabb szinten kell védeni, és amely a népszavazás célja alapján nem korlátozható.<sup>177</sup> A bíróság két ügyet formai okokra hivatkozva utasított el, jogi indoklás hiánya miatt. A Kúria határozatainak alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy alkotmányos jogok nem sérültek.

## XVII. AJÁNLÁSOK

A szövegben szereplő ajánlások célja, hogy tovább javítsák a választások lebonyolítását Magyarországon, és támogassák azokat az erőfeszítéseket, amelyek a választások és az ország EBESZ felé vállalt kötelezettségei, valamint a demokratikus választásokra vonatkozó egyéb nemzetközi kötelezettségek és normák teljes összehangolását célozzák. Ezen ajánlásokat az ODIHR által korábban kiadott, még megvalósításra váró ajánlásaival együttesen kell értelmezni.<sup>178</sup> Az ODIHR készen áll támogatást nyújtani a magyarországi hatóságoknak a választási folyamat további fejlesztéséhez, valamint a jelen és korábbi jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósításához.

<sup>174</sup> A fellebbező azt állította, hogy az NVI nem hozta nyilvánosságra a postai úton leadott szavazatok megszámlálásával kapcsolatos összes releváns dokumentumot, és hogy egyes megrongált szavazócédulákat a posta újracsomagolt.

<sup>175</sup> Az NVB kijelentette, hogy a szavazók érvénytelen szavazatok leadására való ösztönzése nemcsak szétfeszíti, hanem át is törli a népszavazás útján történő közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos célját.

<sup>176</sup> A [közlemény](#) többek között azt hangsúlyozta, hogy a bírságok célja annak a “közösségnek az elhallgattatását célozza, amelyik élve a szabad véleménynyilvánítás jogával, demokratikus úton buktatta meg a kormány propaganda-népszavazását”.

<sup>177</sup> A bíróság elismerte, hogy a szavazóknak nem tilos érvénytelen szavazócédulákat leadniuk, és hogy az alkotmányban rögzített népszavazási rendszer előírja, hogy a népszavazás érvénytelen, ha nem érik el a leadott érvényes szavazatok többségének küszöbét.

<sup>178</sup> Az EBESZ 1999. évi isztambuli dokumentumának 25. bekezdése szerint az EBESZ-ben részt vevő államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy „haladéktalanul nyomon követik az ODIHR választási értékelését és ajánlásait”. A korábbi ajánlások nyomon követését az ODIHR a következőképpen értékeli: A 2018. évi parlamenti választásról szóló végleges jelentés egyetlen ajánlását sem hajtották végre teljes mértékben vagy nagyobb részben. A 2018. évi parlamenti választásról szóló végleges jelentés 5., 13. és 26. ajánlását részben végrehajtották. A 2014-es országgyűlési választásról szóló zárójelentés 36. ajánlását teljes mértékben végrehajtották. A 2014-es országgyűlési választásról szóló végleges jelentés egyetlen ajánlását sem hajtották végre nagyobb részben. A 2014-es országgyűlési választásról szóló végleges jelentés 13., 15., 19. és 34. ajánlását részben hajtották végre. Lásd még az [ODIHR választásokkal kapcsolatos ajánlásainak adatbázisát](#).

## A. KIEMELT AJÁNLÁSOK

1. A koherens és szilárd választási jogszabályi keret biztosítása érdekében a szabályozást a következő választás előtt kellő időben, átfogó és érdemi nyilvános konzultációs folyamat során felül kell vizsgálni, hogy még inkább összhangba kerüljön az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel, a nemzetközi normákkal és a bevált gyakorlattal.
2. Az egyenlő versenyfeltételek, a tisztességes kampány és az esélyegyenlőség garantálása érdekében a jogi és intézményi keretnek egyértelműen meg kell tiltania az adminisztratív erőforrásokkal való visszaélést, ideértve az állami tisztviselők hivatalos minőségükben folytatott kampányolásának tilalmát, valamint új állami kiadások kezdeményezésének vagy bejelentésének tilalmát a választást megelőző időszakban.
3. Az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében megfontolandó a kormányzati hirdetések mértékének csökkentése, valamint a kormány és önkormányzatok által elhelyezett közszolgálati hirdetések betiltása a kampányidőszakban. A közpénzből finanszírozott hirdetések elhelyezésének előre meghatározott, egyértelmű, méltányos, objektív és átlátható kritériumokon kell alapulnia, és a kapott közfinanszírozásra vonatkozó információkat nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.
4. A választási vitarendezéssel kapcsolatos jogszabályi keretet felül kell vizsgálni és módosítani kell annak érdekében, hogy a közigazgatási határozatokkal szembeni fellebbezéshez minden választó számára hatékony eszközöket biztosítson a választási vitarendezési folyamat bármely szintjén.
5. A hatóságoknak időben hozzáférést kell biztosítaniuk a média számára a közérdekű információhoz, eseményekhez és dokumentumokhoz, és proaktívan nyilvánosságra kell hozniuk a közérdekű információkat. A törvénynek egyértelműen meg kellene határoznia, hogy mely információk tekinthetők minősítettnek, a hozzáférést csak korlátozott és jogilag indokolható esetekben korlátozva.
6. A hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében az elbíráló szerveknek kerülniük kell a kifogások túlzottan formális értelmezését. Az NVB-t kifejezetten fel kell hatalmazni arra, hogy egy-egy ügyet hivatalból, érdemben vizsgáljon, amennyiben a kifogás megalapozott aggályokat vet fel. A választási bizottságoknak a határozathozatalt megelőzően gondoskodniuk kellene az ügyek hatékony kivizsgálásáról, és döntéseiket szilárd, következetes indoklással kell ellátniuk.
7. Meg kell fontolni a jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy azok, az EBESZ felé vállalt kötelezettségekkel összhangban, azok kifejezetten tegyék lehetővé a választási folyamat valamennyi szakaszának állampolgári megfigyelők általi megfigyelését.
8. A választójog egyenlőségének tiszteletben tartása érdekében a választókerületek határainak kialakítására vonatkozó jogszabályi keretet összhangba kell hozni a nemzetközi normákkal és bevált gyakorlattal. A jelenlegi határokat ezekkel a felülvizsgált jogszabályokkal összhangban, egy független testületnek kell átlátható és inkluzív módon, jóval a következő választás előtt újra meghatároznia.
9. A kiegyensúlyozott tudósítás biztosítása érdekében a törvényt úgy kell módosítani, hogy az előírja a közszolgálati és magántulajdonban levő műsorszóró média számára a tisztességes és pártatlan tudósítás követelményét a választási kampányról szóló hír- és aktuális ügyekkel foglalkozó műsorokban. A médiának egyértelmű különbséget kell tennie a jelöltek kampánytevékenysége és a hivatalos minőségben eljáró személyek tevékenysége, valamint az ilyen eseményekről szóló

tudósítások között. A közszolgálati televízióknak pénzügyi és szerkesztői függetlenséggel kell rendelkeznie, többek között az MTVA-tól is.

10. A választói névjegyzék pontosságába vetett bizalom növelése és a választási folyamat integritása érdekében megfontolandó a külföldön lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok adatainak rendszeres aktualizálása.
11. Az egyenlő választójog biztosítása érdekében a szavazók nyilvántartásba vételére és a külföldön követendő szavazási eljárásokra irányuló eljárásokat szükséges lenne minden külföldön tartózkodó állampolgár számára egységesíteni.

## **B. TOVÁBBI AJÁNLÁSOK**

### **Jogi keret**

12. Annak érdekében, hogy a választás lebonyolításához teljes mértékben demokratikus alapot biztosítson, valamint olyan feltételeket teremtsen, amelyek lehetővé teszik valamennyi érdekelt fél teljeskörű és egyenlő részvételét a választáson, az Országgyűlésnek felül kell vizsgálnia a tágabb jogszabályi keretet, hogy az megfeleljen a demokratikus választások alapját képező, alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeknek és normáknak, beleértve az igazságszolgáltatási függetlenség kérdését is.
13. Megfontolandó a sarkalatos rendelkezések alkalmazásának felülvizsgálata a választási törvényben. A jogbiztonság erősítése és a választást érintő jogszabályok következetes alkalmazása érdekében a Nemzeti Választási Bizottság felhatalmazást kaphatna kötelező erejű rendeletek megalkotására. A Kúriának továbbá mérlegelnie kellene, hogy kulcsfontosságú jogegységi határozatok meghozatalára szóló jogkörét a választási jogszabályi keret tekintetében is gyakorolja.
14. Meg kell fontolni a népszavazásról szóló törvény felülvizsgálatát a jogbiztonság növelése és a demokratikus népszavazások megtartására vonatkozó nemzetközileg bevált gyakorlattal való összhangba hozása érdekében, beleértve a támogatók és ellenzők egyenlő kampánylehetőségeinek garantálását, az állami források felhasználásának tilalmát, valamint a szavazók népszavazási kérdésekről történő objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatásának biztosítását.

### **Választási igazgatás**

15. A döntéshozatal kollegialitásának és átláthatóságának biztosítása érdekében minden bizottsági tagnak érdemi lehetőséget kellene kapnia a döntések kialakításához való hozzájárulásra. A döntéshozatali folyamatnak inkluzívnak kell lennie, és valamennyi döntés esetén nyitottnak kell lennie alternatív javaslatok megvitatására.
16. Megfontolandó a jogszabály módosítása annak érdekében, hogy a választás kiírásától kezdve biztosított legyen a különböző pártok részvétele az NVB-ban.

### **A választók nyilvántartása**

17. Meg kell szüntetni a mentális és értelmi fogyatékossgal élő személyek szavazati jogának korlátozását, valamint a választójogot illető, családi állapoton alapuló megkülönböztetést. Az elítéltek szavazati jogára vonatkozó korlátozásokat felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a törvény egyértelműen meghatározzon minden korlátozást, és az arányos legyen az elkövetett bűncselekmény súlyával.

## A jelöltek nyilvántartásba vétele

18. Megfontolandó a női jelölteket támogató ideiglenes különleges intézkedések bevezetése, beleértve olyan törvényben rögzített nemi kvótákat is, amelyek megnyerhető pozíciókat biztosítanak az országos pártlistákon, valamint közfinanszírozáshoz való hozzáférést nyújtanak a nők számára. Ezen kívül a politikai pártoknak fontolóra kell venniük, hogy milyen önként vállalt módokon tudják a nemek közötti egyensúlyt tovább növelni jelöltjeik listáján, belső pártszervezeteikben, és milyen erőfeszítéseket tehetnek az inkluzivitás erősítésére.
19. Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a jelölési folyamat során hatékony jogorvoslat és intézkedések álljanak rendelkezésre az aláírások hamisításával és a személyes adatokkal való visszaéléssel kapcsolatban.

## Kampánykörnyezet

20. A választási folyamatba vetett közbizalom növelése, valamint a szabad és tisztességes kampánykörnyezet megteremtése érdekében hivatalos személyeknek és a választás résztvevőinek tartózkodniuk kell attól, hogy a választókra vagy közalkalmazottakra nyomást gyakoroljanak; az illetékes hatóságoknak azonnali és hatékony lépéseket kell tenniük a megfélemlítéssel, kényszerítéssel és szavazatvásárlással kapcsolatos állítások kivizsgálása érdekében, valamint aktívan fel kell lépniük azért, hogy ezek a gyakorlatok megszűnjenek, és a szavazók tisztában legyenek a jogaikkal és a hatályos biztosítékokkal.

## Kampányfinanszírozás

21. A kampányfinanszírozás átláthatóságának és ellenőrizhetőségének erősítése érdekében a jogszabályi keretet felül kell vizsgálni a korábban feltárt hiányosságok, valamint az ODIHR és a GRECO ajánlásainak tükrében. A kampányfinanszírozás átláthatóságát különösen erősíteni kell az egy bizonyos összeget meghaladó kampányadományok közzétételével; a közzététel követelményének a választási vagy népszavazási kampányban részt vevő minden szervezetre vonatkoznia kell. Az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében a kampányköltségeket harmadik fél és a népszavazási kampány résztvevői számára is korlátozni kell.
22. A kiadási plafon és egyéb kampányfinanszírozással kapcsolatos rendelkezések betartatása érdekében a felügyeleti hatóságnak rendelkeznie kell a szükséges felügyeleti és vizsgálati kapacitással, és fel lehetne hatalmazni a vonatkozó kifogások elbírálására is.

## A Nemzeti kisebbségek részvétele

23. A hatóságoknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kisebbségi képviselőkre irányuló intézkedések elősegítsék a nemzeti kisebbségek képviselőinek érdemi részvételét. A hatékony intézkedések meghatározása érdekében a nemzeti kisebbségekkel valódi konzultációra kell törekedni.

## Média

24. A médiapluralizmus és a sokszínűség ösztönzése érdekében olyan intézkedéseket kell fontolóra venni, amelyek korlátozzák a médiakoncentrációt, többek között a médiamonopóliumok és az erőfölényes piaci pozíciók elleni, meglévő jogszabályok alkalmazásával.
25. A hatékony jogorvoslati rendszer biztosítása érdekében megfontolandó, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak jogköre legyen a médiával kapcsolatos kifogások elbírálására, és

felhatalmazást kapjon arra, hogy hivatalból, időben eljárjon az azonosított jogsértések ügyében. A jelenleg alkalmazott médiafigyelési eljárást hasznos lenne kiegészíteni a választási résztvevők médiamegjelenéseinek részletes mérésével, amely kiterjed a tudósítások hangnemére is; a médiafigyelési beszámolókat a kampányidőszakban rendszeresen és időben közzé lehetne tenni.

### **Kifogások és fellebbezések**

26. A kampányfinanszírozási jogsértések hatékony orvoslása érdekében a törvénynek egyértelműen elő kell írnia, hogy mely szerv felelős az ilyen kifogások elbírálásáért.

### **A választások napja**

27. A szavazás titkosságának biztosítása és a csoportos szavazás megelőzése érdekében a választási igazgatásnak hatékony eljárási biztosítékokat kell bevezetnie és alkalmaznia.
28. A fogyatékossgal élő választópolgárok egyenlő és önálló választási részvételének elősegítése érdekében a választási igazgatásnak további intézkedéseket kell hoznia a szavazóhelyiségek megközelíthetőségének javítása érdekében, és biztosítania kell, hogy a szavazóhelyiségek kialakítása alkalmas legyen a szavazás lebonyolítására.
29. A választási folyamat átláthatóságának növelése és az egységes végrehajtás erősítése érdekében alaposabban kell szabályozni a szavazatösszesítési eljárást a Helyi Választási Irodákban. Megfontolandó, hogy a pártok által delegált megfigyelők megfigyelhessék a szavazatok összesítését a Helyi Választási Irodákban.
30. A választási eredmények integritásának biztosítása érdekében a törvénynek fel kell hatalmaznia a fellebbviteli testületeket, hogy bármely szinten megsemmisítsék a választási eredményeket, ideértve az egyéni választókerületi és az országos listás választások végeredményét is, ha bármilyen bizonyított visszaélés befolyásolhatta a választási eredményeket. Az ezzel kapcsolatos kifogások benyújtására és elbírálására ésszerű határidőket kell megállapítani a szükséges felkészülés és elbírálás biztosítása érdekében.

## I. FÜGGELÉK: VÁLASZTÁSI EREDMÉNYEK

Névjegyzékbe vett választópolgárok száma: 8,215,304			
A választásra jogosult választópolgárok teljes száma hazai választókerületenként	7,536,144	<b>Levélszavazatok</b>	
Szavazók száma a szavazókörökben	5,241,436	Regisztrált levélszavazók	456,129
Átjelentkezőktől származó és nagykövetségeken leadott szavazatok száma	206,980	Visszaküldött szavazási levélsomagok	318,083
Összes szavazó száma	5,711,925	Érvényes szavazási levélsomagok	268,766
Érvénytelen szavazatok	57,065	Levélszavazatok	268,416
Kisebbségi szavazatok	30,635	Érvényes levélszavazatok	267,834

	Országos listás eredmények			Egyéni választók.	Összesen	
	Szavazatok	Szavazatok %	Mand.	Elnyert mandátum	Mand.	Mand. %
<i>Fidesz-KDNP</i>	3.060.706	54,13	48	87	135	67.84
Egységben Magyarországért (Demokratikus Koalíció, <i>Jobbik</i> , Párbeszéd, Momentum, Magyar Szocialista Párt, LMP – Magyarország Zöld Pártja)	1.947.331	34,44	38	19	57	28.64
Mi Hazánk	332.487	5,88	6	0	6	3.02
Magyar Kétfarkú Kutya Párt (MKKP)	185.052	3,27	0	0	0	
Megoldás Mozgalom (MEMO)	58.929	1,04	0	0	0	
Normális Élet Pártja	39.720	0,70	0	0		
Magyarországi Németek Országos Önkormányzata	24.630 (kisebbségi kvóta: 23.085)	31.856 regisztrált	1	1	1	0.50

Forrás: [NVI weboldal](#)



## II. FÜGGELÉK: A VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉSI MISSZIÓBAN RÉSZT VEVŐ MEGFIGYELŐK LISTÁJA

### EBESZ PARLAMENTI KÖZGYŰLÉS

Kari	Henriksen	Különleges koordinátor	Norvégia
Mark	Pritchard	Delegációvezető	Egyesült Királyság
Ferran	Costa	Képviselő	Andorra
Reinhold	Lopatka	Képviselő	Ausztria
Harald	Troch	Képviselő	Ausztria
Ewa	Ernst-Dziedzic	Képviselő	Ausztria
Christian	Ries	Képviselő	Ausztria
Leo Joy	Donne	Képviselő	Belgium
Guillaume	Defosse	Képviselő	Belgium
Kristian	Vigenin	Képviselő	Bulgária
Desislava	Atanasova	Képviselő	Bulgária
Viktoria	Vasileva	Képviselő	Bulgária
Jan	Bauer	Képviselő	Csehország
Hayato	Okamura	Képviselő	Csehország
		A delegáció	
Silvia	Andrisova	munkatársa	Csehország
		EBESZ Parlamenti	
Jordan	Warlick	Közgyűlés titkársága	Egyesült Államok
		EBESZ Parlamenti	
Kyle	Parker	Közgyűlés titkársága	Egyesült Államok
		EBESZ Parlamenti	
Michael	Cecire	Közgyűlés titkársága	Egyesült Államok
		EBESZ Parlamenti	
Shannon Nicole	Simrell	Közgyűlés titkársága	Egyesült Államok
Royston	Smith	Képviselő	Egyesült Királyság
Halil	Snopche	Képviselő	Észak-Macedónia
Monika	Zajkova	Képviselő	Észak-Macedónia
Igor	Janushev	Képviselő	Észak-Macedónia
		A delegáció	
Biljana	Ogdenovska	munkatársa	Észak-Macedónia
Heljo	Pikhof	Képviselő	Észtország
Anti	Poolamets	Képviselő	Észtország
Pia	Kauma	Képviselő	Finnország
Eeva-Johanna	Eloranta	Képviselő	Finnország
Tom	Packalen	Képviselő	Finnország
		EBESZ Parlamenti	
Stephanie	Koltchanov	Közgyűlés titkársága	Franciaország
Jean-Yves	Leconte	Képviselő	Franciaország
Petit	Frederic	Képviselő	Franciaország
Anastasia	Gkara	Képviselő	Görögország
Theodoros	Karaoglou	Képviselő	Görögország
		A delegáció	
Georgios	Champouris	munkatársa	Görögország
Georgios	Arvanitidis	Képviselő	Görögország
Dimitrios	Markopoulos	Képviselő	Görögország
Antoine	Beukering	Képviselő	Hollandia

Herman	Buisman	A delegáció munkatársa	Hollandia
Davor	Bernardic	Képviselő	Horvátország
Hrvoje	Simic	Képviselő	Horvátország
		A delegáció munkatársa	
Olgica	Tolic	Képviselő	Horvátország
Pauline	O'Reilly	Képviselő	Írország
Rebecca	Moynihan	Képviselő	Írország
Kairat	Kozhamzharov	Képviselő	Kazahsztán
Salimzhan	Nakpayev	Képviselő	Kazahsztán
Rafal	Adamszyk	Képviselő	Lengyelország
Grzegorz	Bierecki	Képviselő	Lengyelország
Dariusz	Stefaniuk	Képviselő	Lengyelország
Robert	Dowhan	Képviselő	Lengyelország
Agnieszka	Pomaska	Képviselő	Lengyelország
Dariusz	Rosati	Képviselő	Lengyelország
Barbara	Bartus	Képviselő	Lengyelország
Joanna	Lichocka	Képviselő	Lengyelország
		A delegáció munkatársa	
Marcin	Mykietynski	Képviselő	Lengyelország
Gustave Marcel	Graas	Képviselő	Luxemburg
Emile Nico Taddeo	Eicher	Képviselő	Luxemburg
Marie Josée	Lorsche	Képviselő	Luxemburg
Odontuya	Saldan	Képviselő	Mongólia
		EBESZ Parlamenti Közgyűlés titkársága	
Tim	Knoblau	Képviselő	Németország
Robin	Wagener	Képviselő	Németország
Malte	Kaufmann	Képviselő	Németország
		EBESZ Parlamenti Közgyűlés titkársága	
Nina	Henke	Képviselő	Németország
Marian Abdi	Hussein	Képviselő	Norvégia
Bard	Hoksrud	Képviselő	Norvégia
		EBESZ Parlamenti Közgyűlés titkársága	
Anna	Di Domenico	Képviselő	Olaszország
Massimo	Mallegni	Képviselő	Olaszország
Niccolo	Invidia	Képviselő	Olaszország
		A delegáció munkatársa	
Pia	Califano	Képviselő	Olaszország
Emanuele	Scagliusi	Képviselő	Olaszország
Gianluca	Ferrara	Képviselő	Olaszország
Luis Miguel	Da Graça Nunes	Képviselő	Portugália
António	Maló de Abreu	Képviselő	Portugália
Cătălin-Daniel	Fenechiu	Képviselő	Románia
		A delegáció munkatársa	
Anca	Constantin	Képviselő	Románia
Vesna	Markovic	Képviselő	Szerbia
José	Asensi	Képviselő	Spanyolország
Marta	Rosique i Saltor	Képviselő	Spanyolország
Björn	Söder	Képviselő	Svédország
Maria	Strömkvist	Képviselő	Svédország
Monica	Haider	Képviselő	Svédország
Ilona	Szatmari Waldau	Képviselő	Svédország

Yasmine	Posio	Képviselő A delegáció	Svédország
Ewa	Hjelm	munkatársa	Svédország
Michael	Rubbestad	Képviselő EBESZ Parlamenti	Svédország
Manuchekhr	Salokhudinov	Közgyűlés titkársága EBESZ Parlamenti	Tádzsikisztán
Emomali	Mirzoev	Közgyűlés titkársága	Tádzsikisztán
Selami	Altinok	Képviselő	Törökország
Gursel	Tekin	Képviselő A delegáció	Törökország
Ecem	Danik Gokce	munkatársa EBESZ Parlamenti	Törökország
Victoriia	Chumenko	Közgyűlés titkársága	Ukrajna

### ODIHR Választási Megfigyelési Misszió, rövid távú megfigyelők

Mimoza	Halimi	Albánia
Xhenislava Seferi	Muslli	Albánia
Ramil Avaz	Iskandarli	Azerbajdzsán
Rashid Rasul	Yusifbayli	Azerbajdzsán
Tom Jaak D	De Munck	Belgium
Amandine	Dusoulier	Belgium
Marlies	Jaspers	Belgium
Asim	Dorovic	Bosznia-Hercegovina
Aleksandar	Vranjes	Bosznia-Hercegovina
Eva	Dokoupilová	Csehország
Adam	Gazda	Csehország
Oldřich	Lacina	Csehország
Lenka	Niznanska	Csehország
Vilem	Rehak	Csehország
Hani	Stolina	Csehország
Nadezda	Strakova	Csehország
Kirsten	Andersen	Dánia
Inge	Christensen	Dánia
Lars Peder Bjoerndal	Hollaender	Dánia
Øjvind	Kyrø	Dánia
Lotte Sandberg	Ladegaard	Dánia
Tue	Magnussen	Dánia
Flemming Bjork	Pedersen	Dánia
Lene Tybjærg	Schacke	Dánia
Karen Benedikte	Skipper	Dánia
Palle Erling	Staffe	Dánia
Peter A	Lossau	Egyesült Államok
Ivan	Weinstein	Egyesült Államok
Syeda Sameera	Ali	Egyesült Államok
Elizabeth Ann	Callahan	Egyesült Államok
Henry Eugene	Crawford JR	Egyesült Államok
Scott Patrick	Cullinane	Egyesült Államok
Devontae	Freeland	Egyesült Államok
Sarah	Galt	Egyesült Államok
Felicia	Gordon	Egyesült Államok
Robert Scott	Heaslet	Egyesült Államok

Helen Sen	Kornblum	Egyesült Államok
Mark Leonard	Lasser	Egyesült Államok
Heidi Ann	Lernihan	Egyesült Államok
Karen Tess	Levine	Egyesült Államok
David Alan	Levine	Egyesült Államok
Eric	Manton	Egyesült Államok
Kimberly Ann	McCabe	Egyesült Államok
Christopher Colin	McCullough	Egyesült Államok
Jessica Cathrine	Nash	Egyesült Államok
Michel Njang	Njang	Egyesült Államok
Tara Bree	O'Connor	Egyesült Államok
Ginette	Prophete	Egyesült Államok
Raleigh	Quesenberry	Egyesült Államok
Emily Ann	Rome	Egyesült Államok
Gregory Scott	Slota	Egyesült Államok
Melissa Leigh	Stone	Egyesült Államok
Annisa	Wanat	Egyesült Államok
Dinka Ivanova	Gyurova	Egyesült Államok
Pegah	Ebrahimi Eftekhari	Egyesült Államok
Quentin Robert Lomer	Lide	Egyesült Államok
Stephen Spencer	Paul	Egyesült Királyság
Keith	Turner	Egyesült Királyság
Katherine Anna-Maria	Chapanionek	Egyesült Királyság
Katherine Mary	Igras	Egyesült Királyság
Anastasia Sally Ida	Asikainen	Finnország
Karita Johanna	Immonen	Finnország
Jani Samuli	Korhonen	Finnország
Juho Topias	Korhonen	Finnország
Tatiana	Khrol-Lappalainen	Finnország
Mariam	Burduli	Georgia
Malkhaz Makho	Chkadua	Georgia
Maria	Nijenhuis	Hollandia
Leonardus Hubertus	Platvoet	Hollandia
Margriet Josephine	Teunissen	Hollandia
Annemieke	Van der Ploeg	Hollandia
Leendert	Van der Zwan	Hollandia
Martin	Van Rooijen	Hollandia
Servatius	Wiemers	Hollandia
Erik Henri	Verschuur	Hollandia
Adrienne	Boyle	Írország
Padraic	McDunphy	Írország
Bernard Joseph	Quoroll	Írország
James	Balasz	Kanada
Miranda Lee Catherine	Huron	Kanada
Janet Korkor	Nortey	Kanada
Jacques Raleish	Moise	Kanada
Barbara Rose	Puszkas	Kanada
Andrei Mereuta	Stoiciu	Kanada
Altynay	Daribayeva	Kazahsztán
Alibek	Tazhibayev	Kazahsztán
Liliana	Vancane	Lettország
Mariana	Focsa	Moldova

Mihail Roman	Esanu	Moldova
Nikolina	Stepanovic	Montenegró
Frank	Aischmann	Németország
Claus	Auer	Németország
Julia	Baumann	Németország
Melanie Jella Aurora	Bergmaier	Németország
Irene Maria	Fellmann	Németország
Kai	Franke	Németország
Joachim	Freund	Németország
Walter	Goepfert	Németország
Michael	Haußmann	Németország
Daniela Georgia Antonia	Heyn	Németország
Fee	Högner	Németország
Hartwig Hans Guntram	Kaboth	Németország
Karin Andrea	Knöbelspies	Németország
Jutta Gisela	Krause	Németország
Sarah	Lohschelder	Németország
Tina	Mede-Karpenstein	Németország
Susanne	Neymeyer	Németország
Sabine Matthay	Pindur	Németország
Oliver Siegfried	Scheel	Németország
Sabine Krautschick	Smolka-Gunsam	Németország
Esther	Somfalvy	Németország
Kevin	Tepe	Németország
Jan-Marius	Tillmanns	Németország
Judith	Vorrath	Németország
Michael	Wiersing	Németország
Kira Ulrike	Moessinger	Németország
Juergen	Wintermeier	Németország
Modhafer	Hajji	Németország
Sena Tamara	Staufer	Németország
Arve	Børstad	Norvégia
Hanne	Hanson	Norvégia
Nils Gunnar	Songstad	Norvégia
Alida Jay	Boye	Norvégia
Cécile	Michel	Olaszország
Nazeli Sergey	Hambardzumyan	Örményország
Mane	Torosyan	Örményország
Oana	Napotnik	Románia
Bianca Maria	Necsa	Románia
Bărbulescu	Simona-Daniela	Románia
Bruno	Castro Benito	Spanyolország
Francisco	Cobos Flores	Spanyolország
Katia	Feo Kutsch	Spanyolország
Amparo Dolores	Hormigos Fernandez	Spanyolország
Maria Luisa	Jover Aparicio	Spanyolország
Maria Aurea	Montero - Arce	Spanyolország
Eva María	Pérez Vara	Spanyolország
Daniel	Rajmil Bonet	Spanyolország
Irene	Vázquez Serrano	Spanyolország
Fabrizio Mario Giuseppe	Comandini	Svájc
Johanna	Estermann	Svájc

Paola Marcella	Fragnière	Svájc
Fiorenza Paola	Kuthan	Svájc
Valérie Marie-Gabrielle	Nadrai	Svájc
Jan K.G.	Bolling	Svédország
Mats	Ekholm	Svédország
Stig Lennart	Glans	Svédország
Åke Lennart	Haggren	Svédország
Erik Hjalmar Knutsson	Hammar skjold	Svédország
Ewa Helena Christina	Jacobsson	Svédország
Christian	Leffler	Svédország
Arvid Anders	Liden	Svédország
Karl Johan Thorild	Lindberg	Svédország
Mats Nils	Melin	Svédország
Kjell Torbjörn	Messing	Svédország
Hans Birger	Nareskog	Svédország
Håkan Per-Olov	Nyman	Svédország
Lena Christina	Ohre Arnault	Svédország
Erik, Magnus, Ingemar	Persson	Svédország
Bertil Andreas	Persson	Svédország
Anna	Rogalska Hedlund	Svédország
Patrik Gunnar Verner	Schröder	Svédország
Ola	Segnestam Larsson	Svédország
Sigrid Marie	Utterman	Svédország
Carl Fredrik Bertil	von Essen	Svédország
Manne Olof Oscar	Wängborg	Svédország
Karolina Magdalena	Riedel	Svédország
Katarina	Andric	Szerbia
Jelena Radomir	Milosevic	Szerbia
Jelena	Delić	Szerbia
Vuk	Maricic	Szerbia
Nikola Ljubisa	Ratković	Szerbia
Silvia	Hudáčková	Szlovákia
Giray	Sadik	Törökország
Farkhod Anvarovich	Nasriddinov	Üzbegisztán
Shamshod Alisherovich	Yunusov	Üzbegisztán

#### ODIHR Választási Megfigyelési Misszió, hosszú távú megfigyelők

Jan	Blažek	Csehország
Veronika	Homolová	Csehország
David	Ballard	Egyesült Államok
Degee	Wilhelm	Egyesült Államok
Melanie	Leathers	Egyesült Királyság
Paul	Wesson	Egyesült Királyság
Petteri	Londen	Finnország
Ana	Kakalashvili	Georgia
Jeroen	De Vries	Hollandia
Susanne Rosemarie	Greiter	Németország
Ulrich	Seel	Németország
Narve	Rio	Norvégia
Nina	Wessel	Norvégia
Claes	Pile	Svédország
Björn	Tedeman	Svédország

Thomas	Holzer	Svájc
Alexandra	von Arx	Svájc
Marija	Trifunović-Ljubojević	Szerbia

#### ODIHR Választási Megfigyelési Misszió, szakértői csoport

Jillian	Stirk	Head of Mission	Kanada
Vasil	Vashchanka		Belarusz
Desislava	Hristova		Bulgária
Peter	Palmer		Egyesült Királyság
Chris	Taylor		Egyesült Királyság
Mariam	Tabatadze		Georgia
Peter	Marron		Írország
Marla	Morry		Kanada
Robert	Lech		Lengyelország
Tomasz	Jańczy		Lengyelország
Michał	Gałkowski		Lengyelország
Łukasz	Widła-Domaradzki		Lengyelország
Roman	Railean		Moldova
Stefan	Krause		Németország
Anders	Eriksson		Svédország
Ružica	Jovanović		Szerbia
Saša	Pokrajac		Szerbia
Ruslan	Ovezdurdyev		Türkmenisztán
Egor	Tilpunov		Ukrajna
Yevheniia	Zamrii		Ukrajna

## AZ ODIHR BEMUTATKOZIK

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

A Lengyelországban, varsói központtal működő 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 mandátumát, amely attól fogva az emberi jogokat és a demokratizálódást is magába foglalta. Jelenleg több mint 150 főt foglalkoztat.

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

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

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

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

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

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

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