



Magyar Helsinki Bizottság



A független intézmények csődje

Az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért elemzése

2014. március 18.

A múlt héten a magyar politikai közösség tagjait egyik hidegzuhany érte a másik után. Független intézmények, amelyek feladata éppen az, hogy az állam működésén az alkotmányosságot kérjék számon, egymás után adták bizonyosságát annak, hogy ezt nem végzik el. Tették mindezt ráadásul a választásokkal kapcsolatban felmerülő egyes kérdésekben – holott a választás a legfontosabb közügy egy demokráciában. A kormányzat legitimitációja szempontjából életbevágó, hogy a választást méltányosan, sportszerűen, egyenlő feltételek mellett bonyolítsák. Az állampolgároknak akkor lesz jó indokuk elfogadni a választás végeredményét, ha biztosak lehetnek abban, hogy a választás szabad és tisztességes volt. Biztosak pedig akkor lehetnek ebben, ha az ezért felelős állami szervek mindent megtesznek annak érdekében, hogy a választás tisztességessége ne szenvedjen csorbát. Az erre hivatott, kormánytól függetlennek szánt intézmények legutóbbi döntései azonban kétségbeejtőek.

A független intézményeknek e szűk egy heti „teljesítménye” alapján levonhatjuk a következtetést: a magyar közjog radikális átalakítása beérett, az átalakítói elérték céljukat, gyakorlatilag megszűntek azok az eljárások és jogi mechanizmusok, amelyek alkalmasak az antidemokratikus döntéshozatal jogállamiságnak megfelelő, érdemi korrekciójára. Az Alkotmánybíróság ellenőrizhetetlen kritériumok alapján utasítja vissza a demokrácia lényegét érintő ügyek érdemi vizsgálatát, elérve ezzel azt, hogy még azt se kelljen felvállalnia, hogy a nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályokat az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek mondja ki. Visszautasító végzéseiben az önkény nyilvánul meg, a fontos ügyek elbírálatlanok maradnak. Ezt alapozta meg a testület eljárását elnagyoltan megállapító új szabályozás és a kormánypárti politikusok alkotmánybíróvá választása. A független adatvédelmi biztos intézményének jogsértő megszüntetése, és helyette a papíron független adatvédelmi hatóság létrehozatala ennél is hatásosabb volt. Az adatvédelmi hatóság elnöke attól sem riad vissza, hogy az általa védendő alapjog érvényesülésével szemben fogalmazzon meg olyan állásfoglalást, amelynek semmilyen törvényi alapja nincsen, sőt, inkább ellentétes a törvénnyel. Az elmúlt hét ügyei – éppen a választásokkal kapcsolatban – azt igazolják, hogy a magyar jogrendszerből gondosan kiiktatták az alkotmányos korrekció lehetőségét; a független intézmények e teljesítményük alapján inkább szolgálják a kormányzat céljait, mint az alkotmányosságot vagy az alapvető jogok védelmét.

Az Alkotmánybíróság (AB) két egyéni panaszbeadványt utasított vissza pár napon belül, mindkettőt formai okokra hivatkozva, érdemi vizsgálat nélkül. Az egyik annak a szabálynak az alkotmányosságát kérdőjelezte meg, amely a kereskedelmi plakátokra vonatkozó korlátozásokat rendeleti úton kiterjesztette a választási plakátokra, ezzel önkényesen bővítve a választási eljárási törvény szerint egyébként meglévő korlátozásokat. Az AB szerint ez nem elégséges indok az alkotmányossági felülvizsgálathoz. A másik panasz szerint alkotmányellenes az a megkülönböztetés, hogy a magyar állampolgárságú, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok – az ún. külföldi magyarok – szavazhatnak levélben, míg a belföldi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó állampolgárok ezt csak az ország külképviseletén tehetik meg. Az AB szerint egy április 6-án külföldön tartózkodó, de egyébként Magyarországon lakó állampolgár nem minősül érintettnek ebben a problémában. Egy harmadik ügyben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke úgy foglalt állást, hogy aránytalanul nagy, a választások megtarthatóságát is veszélyeztető munkaterhet jelentene a választási irodák számára annak ellenőrzése, hogy volt-e olyan jelölt, aki személyes adatokkal visszaélve szerezte meg az induláshoz szükséges számú ajánlást. A Nemzeti Választási Bizottság pedig ignorálta azokat az információkat, amelyek azt valószínűsítik, hogy az ajánlásokkal tömegesen éltek vissza, és visszautasította, hogy ennek ellenőrzése a választási szervek feladata lenne.

Ezek után az egyetlen – bár nagyon fontos – szépségtapasz a Kúria hétfői korrekt döntése volt, igazolva a jogállami alapvetést: tisztességes döntést jó eséllyel csak független intézményektől és szereplőktől várhatunk. A legfőbb bírói szerv a rendeleti plakáttilalom kapcsán felülvizsgálati eljárásban hozott [döntésében](#) azt állapította meg, hogy a választási eljárásról szóló törvény szabályait nem írhatja felül rendelet.

1. Az Alkotmánybíróság a választási plakátok elhelyezésének extra korlátairól

Az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása, az új választási eljárásról szóló törvény és az ezekhez kapcsolódó alacsonyabb szintű szabályozás jelentősen átalakította a választási kampányt. A választási kampány kettős funkcióval bír: egyrészt az induló pártoknak teszi lehetővé, hogy nézeteiket közvetítsék, és meggyőzzék a választókat arról, hogy rájuk szavazzanak, másrészt az állampolgárok számára biztosítja a tájékozódás lehetőségét, hogy megfelelő információ birtokában tudjanak döntést hozni a választás napján.

Az Alaptörvény negyedik módosítása csak a közszolgálati műsorszolgáltatókban tette volna lehetővé a választási reklámok sugárzását, melyet erős nemzetközi nyomásra az ötödik Alaptörvény módosítás kibővített ugyan a kereskedelmi csatornákra is, ám kikötötte, hogy az ilyen típusú hirdetések csak ingyenesen kerülhetnek adásba. A kereskedelmi média profitorientáltságára tekintettel keveseket ért meglepetésként, hogy egyetlen műsorszolgáltató sem vállalta politikai reklámok ilyen feltételek melletti közzétételét, így az idei kampányban csak a keveseket elérő közszolgálati televízió- és rádiócsatornákon találkozhatunk kampányüzenetekkel.

A Nemzeti Választási Bizottság múlt heti [döntése](#) szerint a kereskedelmi televízióban a kormány megbízásából sugárzott reklám, mely ugyanazzal a szlogennel és képi világgal dolgozik, mint a kormányzó koalíció választási hirdetése, és amit a kormány jelképes összegért átadott használatra a

kormánypártoknak, a tartalmi egyezés ellenére nem minősül választási reklámnak, hiszen a kormányra nem terjed ki a szabályozás hatálya. Tehát a Nemzeti Választási Bizottság döntése is megerősítette azt az egyenlőtlenséget, hogy míg az ellenzéki jelölőszervezetek hirdetési előtt ténylegesen zárva maradnak a kereskedelmi műsorszolgáltatók, addig a kormány a kormánypártok érdekében és közös szlogenjükkel szabadon hirdethet a kereskedelmi médiában.

Az ilyen – [álláspontunk szerint nemzetközi jogot sértő](#) – médiaszabályozás mellett különösen fontos, hogy más kommunikációs csatornákon hogyan tudják elérni a pártok a választópolgárokat. Ennek egyik módja a köztéri választási plakát. Január közepén módosult a reklámtáblák és reklámhordozók elhelyezésének szabályairól szóló kormányrendelet, mégpedig úgy, hogy annak szabályai ezentúl a választási kampányban megszokott, a választási eljárásról szóló törvény szerinti választási plakátokra is vonatkozzanak. A választási eljárásról szóló törvény a kampányidőszak sajátosságaira is tekintettel szabályozza a kampányplakátok elhelyezését: választási plakát néhány kivételtől eltekintve szabadon elhelyezhető. Ilyen kivétel például, hogy épület falára csak annak tulajdonosa engedélyével tehető választási plakát, vagy egyes középületeken vagy a közterület meghatározott részén csak az önkormányzatok által meghatározott keretek között lehet ilyet elhelyezni. A törvény indokolt és szűk korlátozásaihoz képest a rendelet azonban [sokkal szélesebb körben tiltja](#) a politikai reklámok elhelyezését. A kormányrendelet többek között tiltja, hogy reklámhordozót helyezzenek el villanyoszlopon, közút felett vagy lakott területen kívül autópálya, autópálya és főútvonaltól számított 100 méteren belül. A tiltás tehát független attól, hogy a reklámtábla egy fogkrém gyártójának vagy egy politikai pártnak a hirdetését tartalmazza.

Egy képviselőjelölt, akinek plakátját villanyoszlopra helyezték ki – miután a választási bizottság, majd a bíróság is jogsértőnek minősítette a plakát kihelyezését – a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az Alkotmánybírósághoz fordult alkotmányjogi panaszával, melyben sérelmezte, hogy a véleménynyilvánítás szabadságába tartozó politikai kommunikációját egy rendeletben korlátozza a jogalkotó, miközben az Alaptörvény rendelkezései és az AB töretlen gyakorlata alapján alapjogot csak törvényben lehet korlátozni. Az AB a panaszt érdemi vizsgálat nélkül [visszautasította](#). A végzés arra hivatkozott, hogy az indítványozó nem indokolta meg kellőképpen, hogy a rendeleti korlátozás és az arra alapított bírósági döntés milyen módon sérti a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.

Aki követi az AB döntéseit az utóbbi években, az tisztában lehet vele, hogy a bíróság előszeretettel utasít vissza formai okokra hivatkozva beadványokat, ezzel kizárva az érdemi vizsgálatot. Ebben az esetben, amikor egyértelmű, hogy a kampányplakátok kihelyezésének korlátozása egyben a jelöltek kommunikációs jogait is korlátozza, de a panaszos ezt külön ki is fejté a beadványában, különösen önkényes döntés a panasz visszautasítása. Erre utal, hogy hét alkotmánybíró különvéleményével született meg a döntés, és ezek a különvélemények egyértelműen azon az állásponton vannak, hogy a panasz nem volt hiányos, és az AB-nak érdemben kellett volna vizsgálnia azt. A végzés abszurditásában azt közelíti, mintha egy, a halálbüntetés ellen panasszal élő polgárnak azt kellene részletesen bizonygatnia a bíróság előtt, hogy a halálbüntetés korlátozza az élethez való jogát. Ilyen körülmények között nehéz minden jelöltet egyenlően kezelő kampányszabályozásról, mi több, alkotmánybíráskodásról és hatékony alapjogvédelemről beszélni Magyarországon.

2. Az Alkotmánybíróság a levélben szavazás lehetőségéről

Mára köztudott, hogy a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok egyenlőtlen feltételek között szavazhatnak. Akik magyarországi lakcímmel rendelkeznek, kizárólag személyesen, Magyarország külképviseletein adhatják le szavazatukat – időt, útiköltséget nem kímélve. Ugyanakkor azok a magyar állampolgárok, akik nem rendelkeznek magyarországi lakcímmel, levélben is szavazhatnak, elenyésző anyagi- és időbefektetéssel. A két csoport közti megkülönböztetés sérti a törvény előtti egyenlőség követelményét. Tudható ráadásul, hogy a levélben szavazók regisztrációjára a kormány és a Nemzeti Választási Iroda egyaránt buzdítja a határon túliakat, és mindent megtesz, hogy a regisztrációs kérelmek hibáit elnézve bővítse a határon túli szavazók körét. Eközben pedig a magyarországi lakcímmel bíró, Magyarországhoz sokkal erősebben kötődő, a választási részvételért jelentős anyagi áldozatokat vállaló polgártársaink sorozatos akadályokkal szembesülnek már a külképviseleti szavazásra regisztrálás folyamán is.

A nyilvánvalóan diszkriminatív, alkotmányellenes szabályozást többen – [így a TASZ által képviselt egyik érintett is](#) – már hónapokkal ezelőtt alkotmányjogi panasz formájában támadták. Kevesebb, mint egy hónappal a választások előtt, a múlt héten az Alkotmánybíróság 3048/2014. (III. 13.) AB. végzésében visszautasított egy olyan panaszt, amely a levélben szavazás diszkriminatív, csupán egyes külföldön szavazókra való korlátozásának megsemmisítését kérte, s így a levélben szavazás lehetőségét kiterjesztette volna minden, külföldön tartózkodó állampolgárra. A döntés kísérletet sem tesz a diszkriminatív választási eljárás érdembeli vizsgálatára – pusztán formai okból, az indítványozó érintettségének hiányában utasítja vissza a panaszt. A visszautasítás cinikus módon arra hivatkozik: az alkotmányjogi panasz indítványozója nem indítványozhat panaszt az adott kérdésben, *mert nem érintett*. Hogy miért nem? Az AB szerint azért, mert az egyik kifogásolt paragrafus csak a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőket ruházza fel a levélben szavazás jogával – az indítványozó pedig nem ennek a csoportnak a tagja. Csakhogy az indítványozót épp azzal hozza hátrányos helyzetbe az adott paragrafus, hogy említést sem tesz róla. Ahogy az [igyirnankmi-blog](#) írja: „Ez persze kicsit olyan, mint ha az ötvenes években az amerikai legfelsőbb bíróság azért utasította volna el egy afroamerikainak a kizárólag fehérek által igénybe vehető szolgáltatásokat támadó beadványát, mert hogy a támadott szabály csak a fehérekre vonatkozik, így a nem fehér bőrű afroamerikai panaszos nem érintett az ügyben.”

Ezzel a döntésével az AB nem csupán megtagadta az egyetlen jogorvoslati lehetőséget, amely helyreállíthatta volna magyar állampolgárok tízezreinek választójogi egyenlőségét, hanem komoly további kétségeket ébresztett azzal kapcsolatban: vajon az AB befogad-e még valaha olyan, diszkriminációt kifogásoló indítványt, amely szerint az indítványozót a kifogásolt törvény épp azáltal részesíti jogtalan hátrányban, hogy szó nélkül kihagyja a másokat megillető előnyökből? Végző soron kikényszeríthető-e még Magyarországon a törvény előtti egyenlőség elve?

A TASZ által képviselt indítványozó hasonló tárgyú panaszát az AB ugyan korábban befogadta, s a döntés várat magára, azonban a fentiek alapján nincs okunk optimizmusra. Az AB láthatóan nem meri felvállalni független szerepét épp a demokratikus jogállamiság egyik sarokköve, a választási eljárás alkotmányosságának védelmében. A levélben szavazás ügyében hozott múlt heti döntése nem csupán az alkotmányjogi panasz eljárás önkényes értelmezésével bújik ki a választójog – mint bármely más jog – védelmének kötelessége alól. Az AB ezúttal saját eljárási szabályait is úgy értelmezte, hogy az eljárás formai követelményei épphogy a diszkriminatív jogalkotás híveinek, az állampolgárok jogegyenlőségét semmibe vevő törvényhozásnak nyújtsanak védelmet.

3. A Nemzeti Választási Bizottság határozata és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Elnökének állásfoglalása az ajánlóíveken szereplő adatokkal való visszaélések ellenőrzéséről

Idén először a választópolgárok nem csak egy képviselőjelöltnek a választáson való indulását támogathatták aláírásukkal. Ez a szabály lehetővé tette azt, hogy a pártok a választópolgár aláírását és személyes adatait egymás között cserélgessék, adják-vegyék: ahhoz, hogy valaki képviselőjelöltként indulhasson, 500 támogató aláírásra volt szüksége, és ha több jelöltnek egyenként nem is volt ötszáz ajánlása, egymásét összeadva összejöhettek, amennyi kellett. Az ajánlóíveken szereplő adatokat a választókerületi választási irodák és a választási bizottságok kezelik: a választási bizottságok a választási irodák által összesített ajánlóívek alapján vették nyilvántartásba a jelölteket. A nyilvántartásba vételhez a választási irodák az ajánlóívek leadását követő három napon belül ellenőrizték az ajánlásokat. Bár a választási szervek a jelöltek nyilvántartásba vételekor nem észleltek szabálytalanságot, időközben több hír és tény is azt valószínűsítette, hogy a fenti visszaélés megtörtént, méghozzá tömeges méretben.

A polgárok adatai és aláírása személyes adatok, amikkel visszaélni tilos, büntetendő cselekmény. A választási rendjének megsértése szintén bűncselekmény. (Az aláírásokkal való visszaélés gyanúja alapján már folyik is [nyomozás](#).) Ez a gyakorlat azonban – amit, hangsúlyozzuk, az alig egy évvel ezelőtt megváltoztatott választási eljárási törvény tesz lehetővé – az alábbiak miatt még aggasztóbb. Lehetővé teszi, hogy egyes jelöltek, jelölőszervek így jussanak hozzá a kampánytámogatáshoz, anélkül, hogy valós szándékuk volna a választáson való megmérettetésre. A lehetőség kiaknázására könnyen motivál az a szintén a jogalkotó által előállított körülmény, hogy százmillió nagyságrendű kampánytámogatás jár a költségvetésből azoknak a jelölőszervezeteknek, amelyek országos listát tudnak állítani az egyéni képviselőjelöltheik révén, mely közpénzköltés ellenőrzése nem hatékony. Azon túl azonban, hogy a visszaélés kárt okoz a költségvetésnek, az ilyen motivációjú részvétel a választás komolyságát is megkérdőjelezi. Az ilyen mérvű jogsértés, ami a büntetőjogi felelősséget is felveti, véleményünk szerint komoly indokot szolgáltat a választás tisztaságát biztosítani hivatott választási bizottságok számára, hogy alaposan vizsgálják ki a visszaélések lehetőségét, és ha gyanú merül fel, akkor tegyék meg a szükséges feljelentéseket. Amennyiben ezt elmulasztják, súlyos kétségeket ébresztenek a választás tisztességességét illetően.

A csalással listát állító szervezetek szavazatokat vonhatnak el más, a parlamenti bejutásra esélyesebb csoportosulásoktól, és így alkalmasak a kormányzó és ellenzéki erők erőviszonyainak befolyásolására. A Nemzeti Választási Bizottság azonban a visszaélések kivizsgálására irányuló [kifogásokat](#) bicskanyitogató indokolással utasította vissza. Miután felróta a panaszosnak, hogy csak egy hírportál linkjét írta bele a kifogásába, és nem csatolta írásos formában a teljes cikket, valamint csak indítványozta egy újságíró meghallgatását, de nem mellékelte annak nyilatkozatát – azaz nem terjesztett elő bizonyítékokat – kifejtette, hogy az ajánlásokat kezelő választási irodáknak az aláírások hitelességének ellenőrzését a választási eljárási törvény tételesen nem írja elő. Ha azonban az NVB a törvényt olyan szűken értelmezi, miszerint a választási szerveknek még akkor sem kell aláírás-ellenőrzést elvégezniük, ha a csalás alappal valószínűsíthető, akkor azzal nemcsak hagyja, hogy egyes jelöltek és jelölőszervek veszélybe sodorják a választás tisztaságát, hanem maga sérti meg a választások tisztaságának megóvására vonatkozó köteleességét. Az NVB ráadásul még arról is kioktatta a panaszost, hogy az általa hivatkozott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét nem a választásért felelős szerveken kell számon kérnie, hanem neki magának kellene betartania azzal, hogy tartózkodik a kifogások benyújtásától.

Szerencsére az ajánlásokkal kapcsolatos személyes adatok kezelésére nemcsak a választási eljárási, hanem az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény is vonatkozik. Ennek alapján pedig az adatok alanya maga kérhet tájékoztatást kezelt személyes adatairól. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke pénteken egy megkeresésre előzetesen [állást foglalt](#) abban a kérdésben, hogy azok a választópolgárok, akik ajánlottak képviselőjelöltet, jogosultak-e a választási szervektől megtudni, hogy visszaéltek-e az adataikkal. A NAIH elnöke szerint ez akkora munkaterhet róna a választási szervekre, aminek nem tudnának eleget tenni anélkül, a választások megtartását veszélyeztetnék. A NAIH-ot megkereső [index.hu](#) számításai szerint egy adatellenőrzés három munkaórát igényelne.

Péterfalvi Attila állásfoglalása beigazolta a független adatvédelmi biztos hivatalának megszüntetésekor, és az adatvédelmi hatóság felállításakor felmerült aggályokat. Miközben megalapozottan lehet feltételezni, hogy tömeges visszaélés történt a választópolgárok személyes adataival, és a szabályozás lehetőséget ad a visszaélések feltárására, a személyes adatok védelmére hivatott szerv vezetője elfogadhatatlan és jogilag értelmezhetetlen okokra hivatkozva ellenzi a jogsértések feltárását. Ezzel homlokegyenest szembemegy a saját intézménye rendeltetésével és kiüresíti az információs önrendelkezési jogot.

A NAIH elnökének állásfoglalása szerencsére nem a végső szó ebben az ügyben. Ha a választási hatóságok visszautasítanak azokat a választópolgári beadványokat is, amelyek a személyes adatokkal való visszaélés lehetőségének kivizsgálására irányulnak, a visszautasítás bíróság előtt megtámadható. Mivel az ajánlóíveket a törvény szerint a választást követő 90. napig meg kell őrizni, a választás tisztaságának megőrzése érdekében arra bátorítunk mindenkit, aki ajánlással támogatott képviselőjelöltet, hogy maga kérje adatainak ellenőrzését egy [mintabeadvány](#) segítségével.