

A DEBRECENI EGYETEM HABILITÁCIÓS FÜZETEI
TÁRSADALOMTUDOMÁNYI HABILITÁCIÓS BIZOTTSÁG
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



A választási szabályozás új irányai hazánkban és az Európai Unióban
HABILITÁCIÓS TÉZISEK

ÍRTA:

Dr. Cserny Ákos

aki

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYOK TUDOMÁNYÁGBAN
habilitáció elnyerésére pályázik

DEBRECEN

2018

A választási szabályozás új irányai hazánkban és az Európai Unióban

Tudományos-oktatói pályafutásom során az egyik olyan tárgykör, ami szinte a kezdetektől a mai napig végigkísér: a választás, illetőleg a választójog. Azt gondolom, elmondhatom magamról, hogy e téma szinte minden dimenziójában megfordultam, műveltem azt. Résztvevője voltam a jogalkalmazói oldalnak a 21. század első évtizedében, a Fővárosi Választási Bizottság tagjaként, majd elnökeként. Többször vettem részt külföldi választásokon az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet választási szakértőjeként. Tagja voltam annak a – Ficzer Lajos professzor úr vezetése alatt, az Országos Választási Bizottság mellett működő – választási törvényelőkészítő bizottságnak, melynek „terméke” 2004-ben az Országgyűlés Alkotmányügyi- és igazságügyi bizottságáig jutott. Oktatóként 2008-ban létrehoztam – és vezettem – a Budapesti Corvinus Egyetemen a választási szakértők legmagasabb szintű képzését megvalósító szakirányú továbbképzési szakot, mely e témában az elsők között (ha nem az első) volt Magyarországon és működése során több száz hallgatónak nyújtott munkájukhoz hasznosítható ismereteket a tárgykörben. Oktattam a választójogot külföldön és belföldön, konferenciákon és egyetemi stúdiumokon egyaránt. Szerveztem a témában magyar nyelvű és nemzetközi konferenciákat a 2010 utáni időszakban, amikor reális esély mutatkozott a szabályozás érdemi megváltoztatására, szakmai muníciót adva ezzel a jogalkotók számára. Mindeközben pedig – és különösen a doktori fokozatszerzést követően 2010-től –, tapasztalataim alapján publikációimban igyekeztem összefoglalni azokat az ismereteket, melyekre az elmúlt csaknem két évtizedben tettem szert e téren. Írtam szakcikkeket magyar és idegen nyelven, oktatási anyagokat, egyetemi tankönyvrészleteket a témában, jogszabály-magyarázatokat kutatók és választási jogalkalmazók számára. Az elmúlt mintegy öt évben pedig több választási témájú kutatás szervezője és vezetője voltam, amely vagy egy-egy választási intézményt járt körül, máskor lezajlott választást elemzett, végül pedig a hazai választási intézményrendszer elemeit vizsgálta összehasonlító-jogi perspektívában. Munkámat és a kutatásaimat jelentősen segítette, hogy ezek során a hazai akadémiai világ választásszakmai elitjével dolgozhattam együtt.

Mindezek alapján úgy gondoltam, hogy megszerzett ismereteim, oktatási tapasztalataim és kutatási eredményeim predesztinálhatnak arra, hogy a habilitációs eljárás témájaként a választást, a választójogot jelöljem meg.

A témaválasztás indokoltsága és aktualitása

A 20. század második felére általánossá vált az a nézet, hogy a választójog olyan, a választópolgár szabad elhatározásán alapuló emberi jog, amelyet az állam legalább a saját polgárainak köteles biztosítani. Elsősorban tehát az állampolgárokat illeti meg, de bizonyos esetekben akár az országban élő idegeneknek is járhat. Alapvető kérdés tehát, hogy kit illet a választójog, ehhez képest pedig csak másodlagos, hogy azt konkrétan hogyan tudja gyakorolni. Ennek megfelelően a nemzetközi

emberi jogi dokumentumok, valamint az alkotmányok a választójog alapjogi oldalát rögzítik, és csak nagyon ritkán – de inkább egyáltalán nem – térnek ki a választások módszertani, illetőleg eljárási részleteire, melyeket törvényi, illetőleg rendeleti szintű jogszabályok rendeznek.

Annak ellenére, hogy a választójog alapvetően gyakorlati jog, korrekt szabályozása és megvalósulása elméleti alapokat is igényel. Úgy vélem, hogy hazánkban a választójog történeti, valamint alapjogi aspektusát vizsgáló,¹ valamint a választási tárgyú politológiai elemzések már jelentős számban állnak rendelkezésre,² ugyanakkor a választási szabályozás dogmatikai alapjainak kidolgozása, a választáselmélet meglehetősen hiányos. Mindazonáltal a hazai választójog elmúlt csaknem harminc éve jó alapokat teremtett a választójog-tudomány magyarországi kialakulásához és fejlődéséhez, a dogmatikai és a komparatív megközelítés alkalmazásához e tudományterületen is.

20. századi kialakulását követően a választástudomány e században is szinte állandó mozgásban van. Ennek okát pedig döntően azok az impulzusok jelentik, amelyek jószerivel folyamatos kihívások elé állítják a választási intézményeket, rendszereket. Az egyik ilyen – tértől független – hatás: a technika fejlődése. Az elektronizálás, illetőleg a technológiai újítások jóformán mindenütt inspirálóan hatnak a választási rendszerek – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb fejlődésére. Ennélfogva tudományos publikációimban többször is foglalkozom azon megoldásokkal, amely a különböző országokban – kisebb-nagyobb „mélységbeli” eltérésekkel ugyan – már választási eljárások szerves részét alkotják, illetőleg a jövő választási rendszereinek szerves részét képezik.

Egy másik hatás, amely alapvetően befolyásolja a választójog alakulását a választások nemzetköziesedése. Tekintettel a második világháborút követő jogvédelmi fejlődésre mindez elsőként a választójog alapjogi vetületén volt érezhető. A legfontosabb változás e téren az volt, hogy a választójoggal szemben támasztott demokratikus elvárások fokozatosan nemzetközi jellegűvé váltak. Következésképpen ma már egyre több nemzetközi dokumentum rögzít a választójoggal összefüggő rendelkezéseket, amelyek néha szűkebben, máskor részletesebben szabályozzák e tárgykört. A nemzetközi dimenzió erősödését napjainkban pedig a külhoniak szavazati jogának elismerése, illetőleg – eljárási területen – a választási megfigyelők széles körű alkalmazása jelenti.

A választási rendszer az alkotmányos alapintézmények közé sorolandó intézmény. A szabályozás jelentősége ugyanakkor nem csupán a rendszer alappilléreiben, hanem – egyre inkább – a részletekben rejlik, amelynek a választási jogszabályokban, majd a jogalkalmazás intézkedéseiben történő megjelenése biztosítja végső soron a hatalom legitimáltságát. Alkotmányjogi szempontból – főleg a demokratikus rendszerekben – a választójogi szabályozás társadalom általi elfogadottsága ma is kulcskérdés a hatalomgyakorlás szempontjából. Kutatómunkám során ezt tartottam szem előtt, amikor elsődleges figyelmet szenteltem a választási rendszer egyes összetevői feltérképezésének.

¹ Lásd erről pl. RUSZOLY József, HUBAI László, ÁCS Nándor, DEZSŐ Márta, KUKORELLI István, újabban pedig BODNÁR Eszter és POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán munkáit.

² Lásd erről mindenekelőtt FÁBIÁN György és KOVÁCS László Imre munkáit.

A kutatás célja és hasznosíthatósága

Kutatási tevékenységem a választás, a választójog és a választási intézmények tudományos igényű, többszemponútú vizsgálatára irányul. A téma tudományos művelése során arra vállalkoztam, hogy a választási rendszereket, azok legjelentősebb, mindazonáltal szerte a világon vitatott elemeit górcső alá vegyem. Ennek során legtöbbször az aktuális hazai és nemzetközi szabályozások, azok anomáliái jelentették a kiindulópontot, mely tulajdonképpen alapjául szolgált a „választásszakmai diagnózis” felállításának. A tudományos vizsgálódások ugyanakkor számos olyan, (alkotmány)jogi területen kívül eső kérdést is involválnak, amelyek megválaszolása mindenképpen szükséges a kérdéskörben történő eligazodáshoz, hozzájárulhatnak a választással kapcsolatos elvi és gyakorlati-módszertani döntések megalapozásához, az ok-okozati összefüggések és a továbbfejlesztés lehetőségeinek bemutatása által.

Tudományos munkáim célja ugyanakkor végső soron az is, hogy a választójogi intézmények elemzésén túl rávilágítsanak azok modern értelmezésére, továbbá feltárják a hatalomgyakorlás és a választás összefüggéseinek legújabb aspektusait. E megállapítások alapján végül olyan következtetések levonására is sor kerül, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak a hazai választási szabályozás kérdéseinek aktuális vizsgálatakor, illetőleg kiindulópontot jelenthetnek a hazai szabályozás revíziója során.

Mint a legtöbb alkotmányjogi területen, a választójogban sem könnyű minden igényt kielégítő – a társadalom, a szakma és a politika érdekeit ötvöző – optimális szabályozást megvalósítani. A jogalkotónak a választási szabályok kialakítása során a legitimációs követelmények, az alkotmányos értékek tiszteletben tartása mellett a demokratikus állami működés „racionális” szabályozására is tekintettel kell lennie. Az alkotmányos folyamatok racionalizálása ugyanakkor néha egészen új, szokatlan megoldásokat is produkál. Ilyen volt a 20. század derekán pl. a „választási küszöb” mint alapvetően jogkorlátozó választási intézmény is, amelynek gondolata akkoriban „ördögtől valónak” minősült. Napjainkban ugyanakkor e megoldásnak, mint a racionális parlamentarizmus egyik sarokkövének senki sem kérdőjelezi meg a létjogosultságát, belátva azt, hogy a legtöbb európai országban egy küszöb nélküli mandátumkiosztás az optimális kormányzati működés ellehetetlenüléséhez vezethet.

Ebből kiindulva kutatási tevékenységem néhány megállapítása, állásfoglalása új megvilágításba helyezheti a választójog alkotmányos intézményének hazai megoldásait, azok újragondolása, illetőleg a nemzetközi példák és az azokból levont következtetések által. A publikációkban felvetett, megfogalmazott gondolatok, körvonalazódó álláspontok alapanyagot szolgáltathatnak a jogalkalmazók számára a jogszabályalkotás során, az alternatív megoldások pedig elgondolkodtathatják és lépésre ösztönözhetik a jogalkotót az aktuálisan változtatást igénylő kérdések tekintetében. A kutatás nem elhanyagolható eredménye lehet az is, hogy értékelő megállapításaival,

megközelítésmódjaival hozzájárul a „választástudomány” hazai alakulásához és fejlődéséhez, időről-időre vitára inspirálhatja a kérdés iránt érdeklődőket. Végül pedig, eredményeim talán a „választási szakma” számára is hasznos információt hordozhatnak, „választási szakma” alatt értve azon jogalkalmazó szakembereket, akik munkájuk, illetőleg döntéseik során fel tudják használni a bemutatott ismereteket és elkötelezettek a választási mechanizmus szakmai alapú tökéletesítése mellett.

A kutatás módszere

A választójog alapvetően alkotmányjogi tárgykör, mindazonáltal ma már több kapcsolódó jog- és tudományterület is részt vesz a téma tudományos feldolgozásában, illetőleg hozzájárul a vonatkozó szabályozás kialakításához: így pl. a közigazgatási jog – a jogalkalmazással, a polgári jog – választási adatvédelemmel, vagy a büntetőjog – a választási bűncselekményekkel összefüggésben. A választásokkal foglalkozó tudomány a jogi aspektusokon kívül pedig magában foglalja pl. a politológiai megközelítést, vagy a műszaki-informatikai ismereteket is. Ennélfogva a választás, illetőleg a választójog napjainkban már egy rendkívül összetett alkotmányos intézménynek minősül, amelynek korrekt bemutatása nem csupán alkotmányjogi szempontú vizsgálatokat követel meg, hanem több tudományterület vizsgálati módszereinek komplex alkalmazását.

Bár szakterületemből adódóan kutatásaim elsősorban alkotmányjogi jellegűek, a fenti célok érdekében publikációim nem kizárólag ilyen megközelítésben íródtak. A téma komplexitása okán többször jutok el a választási témakör határát jelentő olyan tudományterületekre, mint pl. a nemzetközi jog, az adatvédelmi jog vagy az informatika. Ezekben estekben pedig a téma feldolgozása legtöbbször – a hitelesség érdekében – az adott szakterület avatott tekintélyének együttműködésével történik.

A kutatásaim egyik alapvető feldolgozási módszere a nemzetközi és hazai jogi szabályozás elemzése. Ennek során elsősorban a vizsgált országok alkotmányai, választási szabályozói bírnak jelentőséggel. Tudományos munkáimban azonban nem csupán a normákat elemzem, hanem feldolgozom a választási jogalkalmazás szerveinek (választási bizottságok, bíróságok, Alkotmánybíróság) joggyakorlatát, továbbá rendszeresen bemutatom az egyes választási jogintézményekhez kapcsolódó ismertebb nemzetközi és hazai választási jogeseteket is.

A demokratikus országok gyakorlata ugyanazon választási intézmény többféle megoldását ismeri napjainkban. Az egyes változatok azonban sohasem vonatkoztathatók el a szabályozási környezettől, következésképpen a kutatás tárgyának vizsgálata széles körű nemzetközi összehasonlítást is igényel. A komparatív megközelítés a különböző országok eltérő – pl. történelmi, földrajzi, gazdasági, nemzetiségi – sajátosságainak elemzésén túl kiterjed a választási intézmények eltérő értelmezésének vizsgálatára, az előnyök és hátrányok feltérképezésére a demokratikus

rendszerekben. A hazaival néhol azonos, néhol pedig különböző európai megoldások összevetése a választási intézményrendszer tekintetében is hasznos következtetések levonására ad lehetőséget.

A jogintézmény és elemeinek komplex vizsgálata és értékelése során figyelemmel kell lenni politológiai összefüggésekre is. Különösen a választások hatalombefolyásoló funkciójának tárgyalása kapcsán kerülnek előtérbe a pártrendszerrel vagy a hatalmi legitimitációval való összefüggései, amelyek hozzásegítenek az egyes választási intézmények modern jelentéstartalmának megértéséhez és minél pontosabb megfogalmazásához.

Vizsgálati módszerként alkalmaztam a téma külföldi és hazai szakirodalmának elemzését. Áttekintve a választások alkotmányjogi jelentéstartalmával foglalkozó magyarországi jogirodalmat, azt láthatjuk, hogy a választójog témakörében hazánkban – elsősorban annak jelentőségéhez képest – meglehetősen kevesen folytattak mélyreható kutatásokat. Kiemelt jelentőséggel bír e tekintetben az, hogy az elmúlt csaknem harminc évben – és különösen a politikai és az alkotmányos berendezkedés változásának időszakában – néhány kiváló, a választójog mint alkotmányos jog aktuális problémáját elemző kötetből és tanulmánytól eltekintve érdemi mozgást a tárgyalt – és különösen az eljárási – jogintézmények irodalmában alig tapasztalunk.

Végül e multidiszciplináris téma kutatási módszerei között fontos megemlítenem az empirikus adatgyűjtést és az adatelemzést. E módszer segítségével teszünk kísérletet annak igazolására pl., hogy az e-kormányzati rendszerek kialakítása és fejlesztése fokozatosan növeli az állampolgárok részvételi motivációját és technológiabefogadási képességeit, amely végső soron elvezethet az e-szavazás mint választási technológia alkalmazásának társadalmi elfogadásához.

A kutatás eredményei

A választójog egyfelől alkotmányos politikai jog, amelyet a jogtudomány az első generációs emberi jogok között tart számon. Fogalmát legáltalánosabb értelemben úgy lehet meghatározni, mint a politikai döntéshozatalban való részvétel intézményesített formáját biztosító alapvető állampolgári jogosultságot. Másfelől pedig azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek a közhatalom gyakorlásában részt vevő képviselői szervek (törvényhozás, önkormányzati képviselő-testületek, közgyűlések) tagjai választásának feltételeit és módját határozzák meg.

A választási szabályok kialakítása az Európai Unióban tagállami hatáskörbe tartozó kérdés, arról az uniós országok önállóan rendelkeznek. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a nemzeti alkotmányok rendszerint csupán a választásokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazzák, a választás különböző típusaira és az egyes választási intézményekre vonatkozó szabályozás megalkotása az alkotmányos keretek között mindenhol a nemzeti törvényhozás döntési jogkörébe tartozik. A jogalkotó pedig a szabályozás bármely olyan módozatát választhatja, amely nem ütközik az adott ország alkotmányos elveibe és rendelkezéseibe, és emellett tiszteletben tartja a Velencei

Bizottság vonatkozó ajánlását.³ Ugyanakkor azt, hogy melyik ország milyen megoldásokat alkalmaz a gyakorlatban, többféle tényező is befolyásolja: a tradíciók, a földrajzi elhelyezkedés, az anyagi kondíciók, vagy a jogrendszer – s benne a választójog – szabályozási sajátosságai. Mindazonáltal a választási rendszer egésze tekintetében elmondható, hogy meghatározása elsősorban politikai döntés kérdése.

Tudományos tevékenységem során publikációim a választási rendszerek legtöbb – anyagi és eljárásjogi – intézményét érintették, azokat szűkebb vagy tágabb terjedelemben tárgyalták. A tézisfüzetben választási, választójogi kutatásaim néhány lényeges olyan elemére fókuszálva foglalom össze eredményeimet, amelyek hazai és nemzetközi viszonylatban meghatározónak minősülhetnek mind a választástudomány, mind pedig a választási gyakorlat szempontjából.

A választások politikailag determinált változói – a jelölési szisztémák

A választási jogszabályok a jelölési jog gyakorlásához rendre megkövetelik bizonyos biztosítékok szolgáltatását, feltételek teljesítését. A jelölési feltételrendszer azonban – bármennyire is szuverén jogalkotói hatáskörbe tartozó kérdés – nem lehet önkényes és ésszerűtlen. Ennélfogva pl. nem lehet alkotmányos az olyan kritériumrendszer alkalmazása, amely kizárja a valós támogatottsággal rendelkező választópolgárokat a jelöltté válás lehetőségéből azáltal, hogy irreális feltételeket határoz meg a szükséges választópolgári támogatások számára vonatkozóan, vagy az azok összegyűjtésére rendelkezésre álló időtartamot túlzottan rövidre szabja. Hasonlóképpen, nem feleltethető meg az alkotmányos követelményeknek az olyan eltúlzott mértékű kaució előírása a jelöltállítási rendszerében, amely pl. kizárólag a jelentős anyagi támogatásban részesülő – döntően parlamenti – pártok számára teljesíthető különösebb nehézség nélkül.

1. A jelöltállításnak az uniós országokban alapvetően kétféle módja ismert: egyfelől az a mechanizmus, amikor az egyéni jelöltek bejelentése és a listaállítási joga az előre rögzített számú állampolgári támogató nyilatkozat összegyűjtéséhez kötött. Ez esetben tehát az érvényes ajánlások benyújtása és annak választási szerv általi elfogadása eredményez jelöltséget a választásokon. Másfelől pedig az a gyakorlat, amikor meghatározott összegű anyagi szolgáltatás teljesítésének előírása képezi a jelöltállítási feltételét a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek számára.⁴ Néhány, többségükben arányos, valamint vegyes választási rendszert alkalmazó ország a jelöltállítási mindkét módját egymás mellett alkalmazza (pl. Románia, vagy Litvánia), de találunk olyan országot is, amelyben a jelöltállításnak – a jelölt passzív választójogán, és a bejelentés határidőben való megtételén kívül – nincs különösebb követelménye, feltétele (pl. Franciaország).

³ Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentuma (2002).

⁴A jelölésnek e két módját határozza meg a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentuma (2002) 1.3. pontjában.

Megjegyezendő, hogy a két említett jelöltállítási alapszályozásán belül is számottevő eltérések figyelhetők meg az egyes országok szabályozásában és gyakorlatában. Így pl. az állampolgárok részéről igényelt ajánlás formái között találkozhatunk, az előre meghatározott tartalmú támogató nyilatkozattal (pl. Lengyelországban) ugyanúgy, mint a választópolgári aláírás gyűjtőíven történő biztosításának mechanizmusával (pl. Szlovéniában). Legszélsőségesebb esetben az állampolgári ajánlás formáját és tartalmi elemeit – törvényi szinten – előre nem rögzítő, teljesen szabad jelölési szisztéma is felbukkan a vizsgált rendszerekben (pl. Spanyolországban). A jelöltállítás során anyagi feltétel teljesítését előíró szabályokban is lényegesek a különbségek. Néhány országban a választások során a jelöltek, illetve a pártok által fizetendő a választási költségekhez történő pénzbeli hozzájárulás egyoldalú rendszere képezi a jelöltállítás feltételét (pl. Csehországban), míg az esetek többségében a választási kaució megfizetése, amely – az intézmény jogi természeténél fogva – abban az esetben jár vissza a befizetőnek, ha a választásokon megszerzi a leadott szavazatok előre meghatározott százalékos arányát (pl. Észtország, Lettország, vagy Szlovákia gyakorlatában).

2. Valamennyi jelöltállítás mechanizmus hordoz magában úgy előnyöket, mint hátrányokat, nincs tehát olyan módszer, amelyről egyértelműen kijelenthető lenne, hogy a „jelöltajánlási módszerek legjobbika” lenne. Az anyagi feltételrendszer előírása pl. egyszerű és hatékony szisztéma, tekintettel arra, hogy a kötelezettség előírásának, a befizetés módjának és határidejének, illetőleg a visszafizetés feltételeinek meghatározásán túl nem igényel különösebb jogi szabályozást és kontrollt. (Általában előre meghatározott számlára történő banki átutalással, egyes esetekben készpénzzel, a választási tisztviselő részére történő befizetéssel teljesíthető.) A kaució, valamint a hozzájárulás összegének meghatározása pedig lehetőséget biztosít arra, hogy a jogalkotó igénye szerint csak a jelentősebb anyagi bázissal rendelkező, nagyobb pártok számára legyen elérhető a jelölt/listaállítás lehetősége, avagy – alacsonyabb összeg esetén – a választásokon való indulás minél szélesebb rétegek számára legyen opció. Pénzügyi követelmény előírása a jelöltállítás folyamatában abból a szempontból is üdvöztető lehet, hogy alkalmazása – elsősorban a politikai szereplők részéről – minimális visszaélési lehetőséget hordoz magában, következésképpen a rendszer biztonságos és eredményes működéséhez szükséges kontrollmechanizmus igénye szinte elenyésző, legalábbis ahhoz képest, amivel a jelöltajánlás rendszerénél találkozunk. Ugyanakkor viszont a jelöltállítás e formájának alkalmazása következtében a „képviselőjelölti minőség” függetlenné válhat a pártok és a jelöltek valós társadalmi támogatottságától, tekintettel arra, hogy az kizárólag az indulók anyagi kondícióinak függvénye. Ennélfogva az ilyen jelölési mechanizmust alkalmazó választási rendszer racionalitása – legalábbis az eljárásnak ebben a szakaszában – korlátozottan érvényesül. Mindemellett az anyagi feltétel helytelenül megválasztott mértéke esetenként igen szűkre korlátozhatja, más esetben pedig túl tágra szabhatja a választásokon induló jelöltek létszámát, ami pedig nemkívánatos beavatkozási lehetőséget kínál aktuálpolitikai célok megvalósítására. Fontos megjegyezni, hogy az anyagi feltétel összegére vonatkozóan a Velencei Bizottság korábban hivatkozott dokumentuma sem fogalmaz meg konkrét

ajánlást – szemben az választópolgári ajánlások számarányától – csupán annyit rögzít, hogy nem lehet eltúlzott a mértéke.⁵

3. Jóval precízebb és körültekintőbb jogi szabályozást és kontrollmechanizmust igényel ugyanakkor a választópolgári ajánlások rendszerének alkalmazása a jelöltállítás folyamatában. A jogi szabályozás esetében gyűjtés feltételeinek (helye, módja, ideje stb.) és magának a támogatás formájának (a nyilatkozat szövege, aláírásgyűjtő ív tartalma és formája stb.) előírása mellett, figyelemmel kell lenni a biztonsági előírások rögzítésére (pl. adatvédelem, biztonsági jelzések, stb.) is. A választópolgári támogatások/aláírások rendszere a jelöltállítás feltételeként általában jelentős mennyiségű személyes adat kezelését igényli, így a nem megfelelő szabályozás kialakítása adatvédelmi szempontból aggályos lehet. Különösen fontos szempont ez akkor, amikor a választástudomány a jelölés rendszerének kialakítására ismer olyan megoldást is, amely egyáltalán nem jár együtt személyes adatok kezelésével.

Lényeges aztán kiemelni azt is, hogy a jelöltállítás ezen kritériumrendszere jelentős anyagi ráfordításokat követel meg az államtól, ami persze a jelölés vegyes rendszerét alkalmazó országok esetében részben kompenzálható. Kiemelkedő viszont az ellenőrzés szerepe e mechanizmusban tekintettel arra, hogy pl. a személyes adatok tartalmának összevetése, a többes ajánlás kiszűrése – az ezt kizáró rendszerekben –, illetőleg az aláírások valódiságának megállapítása jelentős feladatokat jelent a választási szervek és hatóságok számára. Az ajánlási rendszer működésének kontrollja során azt kell biztosítani, hogy az ajánlásokat ellenőrző választási szerv meggyőződhesen az ajánló személyazonosságáról, mivel az ajánlásnak az ajánló választópolgár valódi akaratát kell tükröznie. E folyamatban az arra jogosult választási szervek az ajánlót a megadott adatai alapján beazonosítják, és azt vizsgálják, hogy a feltüntetett adatok a központi nyilvántartás adataival teljes körűen megegyeznek-e. Adategyezőség hiányában az ajánlás a vizsgált országokban általában érvénytelennek minősül.

A leadott ajánlásban megnyilvánuló választópolgári akarat tiszteletben tartása érdekében a vizsgált országok ugyanakkor többnyire érvényesnek fogadják el azokat az ajánlásokat is, amelyeket a szabályokat betartva gyűjtöttek, amelyen a választópolgár valamennyi – jogszabályban megkövetelt – adatát feltüntette, és amely alapján a választópolgár egyértelműen beazonosítható, még akkor is, ha az ajánló személy ajánlóíven, vagy nyilatkozatában rögzített egyes adataiban csekély mértékű eltérés tapasztalható a központi nyilvántartás adataihoz képest. E gyakorlat összhangban áll a Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumában rögzítettekkel. Az ellenőrzésnek az összes ajánlásra ki kell terjednie egészen addig, míg teljes bizonyossággal nem állítható, hogy a jelölt összegyűjtötte a szükséges ajánlásokat. Ezt követően a további aláírásokat nem kell ellenőrizni.⁶

Fontos megjegyezni, hogy a kontrollrendszer kialakításánál a választási eljárás e periódusában kiemelt jelentősége van a jelöltállítási határidők pontos és ésszerű meghatározásának is. A túl rövid

⁵ L. a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentuma (2002) 1.3. vi. pontját.

⁶ L. a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentumának (2002) 1.3.iv. pontját.

ellenőrzési határidő meghatározása az ellenőrzési rendszer hatékonyságát csökkenti, az elhúzódó ellenőrzés pedig a választási eljárás sommás jellegét csorbítja.

Az aláírásgyűjtéssel, illetőleg a támogatásokkal való visszaélések lehetősége megköveteli a tényállás büntetőjogi szabályozását, megvalósulásának gyanúja, illetőleg bekövetkezése esetén a nyomozati és igazságszolgáltató szervek aktív tevékenységét.

Az ajánlási rendszer egyik neuralgikus eleme az aláírás. A választópolgárnak a támogató nyilatkozatot/ajánlóívet minden esetben saját kezűleg kell aláírnia, annak tehát valódinak kell lennie. Ugyanakkor az aláírás formai kellékeire nézve a választási törvények sehol nem tartalmazzak előírást, mivel választópolgári „aláírásmintát” a központi nyilvántartások általában nem tartalmazzak. Az aláírásnak többnyire nincsenek egzakt jogi ismérvei sem, így a gyakorlatban szinte minden, a nyomtatott, gépelt betűírástól eltérő aláírási mód aláírásként fogadható el annak ellenkező bizonyításáig.

Végül fontos megjegyezni, hogy a rendszer legkritikusabb pontját talán az aláíró/támogató választópolgárok „listázása”, és az így kialakított adatbázisokkal való visszaélés, illetőleg annak lehetősége jelenti. Nehezíti a probléma megoldását az a tény, hogy a választók politikai irányultságának rögzítése a politika legdominánsabb résztvevőikhez kötődik, így a rendszer szabályainak visszaélésekre lehetőséget biztosító fenntartása éppen azon pártok érdekeit szolgálhatja, akik annak kialakításában döntési jogosultsággal rendelkeznek. Az aláírásgyűjtési rendszer ez utóbbi jelentős visszasságát kiküszöbölendő, több ország azzal igyekszik áthidalni az említett visszaélés lehetőségét, hogy a parlamentben a választási eljárás idején mandátummal rendelkező pártok mentesülnek az – egyébként rögzített számú – aláírás/választópolgári támogatás, mint jelöltállítási feltétel teljesítésétől (pl. Dánia vagy Németország). A jogalkotó tehát ebben az esetben tulajdonképpen azt feltételezi, hogy törvényhozásban már képvisellel rendelkező pártok társadalmi támogatottsága – még egy esetleges népszerűségvesztés esetén is – eléri azt a szintet, hogy a következő választáson is képesek legyenek összegyűjteni az induláshoz szükséges mennyiségű választópolgári támogatást, így felmentést ad az ilyen feltétel teljesítése alól. Ezzel pedig megakadályozza a jelentős támogatással rendelkező pártokat abban, hogy a titkos választás alkotmányos alapelvét megsértve adatbázist készítsenek a választópolgárokról pártpreferenciáik alapján, továbbá – az „egy választópolgár egy ajánlás” szabályát alkalmazó országokban – azt is, hogy már a választói támogatások/aláírások gyűjtésekor – quasi a választások „nulladik” fordulójában – kiszorítsák a kisebb szervezeteket a választási versenyből.

A fentiekből következően megállapítható, hogy a jelöltajánlás a választási rendszerek egyik legsérülékenyebb intézménye. Mindazonáltal azt gondolom, hogy – az említett negatívumok ellenére – az ajánlás széleskörű garanciákkal körülvett rendszere biztosítja leginkább a választópolgári aktív részvétel lehetőségét a választási eljárás kezdeti szakaszában, továbbá gondos és körültekintő kialakítása esetén „választási szűrőként” szolgál annak érdekében, hogy a csekély társadalmi támogatással rendelkező szervezetek ne befolyásolják hátrányosan a jelöltek konkurenciáját. Az ajánlási rendszer szabályainak kialakítása, a szükséges választópolgári támogatások számának

meghatározása során ugyanakkor az is lényeges szempont, hogy a minimális ajánlószám eltúlzott meghatározásával a választási rendszer ne zárja ki indokolatlanul a kisebb, de valós támogatással rendelkező jelölteket. Ennek érdekében a Velencei Bizottság azt ajánlja, hogy a jelöltté váláshoz, vagy lista állításához a szabályozás ne követelje meg a választókerület választópolgárai több mint 1 %-ának aláírását.⁷

4. Végül fontos megemlíteni, hogy néhány ország gyakorlatában a választópolgári támogatás/aláírás nem a jelöltállítás feltételeként, hanem a választásokon résztvevő – politikai – szervezetek alapítási kritériumaként jelenik meg a rendszerben. E mechanizmus pedig – álláspontom szerint – akkor értékelhető a jelöltállítás közvetett kondíciójaként, ha a párt vagy jelölő szervezet alapítása jelentősebb számú aláíráshoz kötött, tehát a törvényi feltétel teljesítése nem formális, jelképes választópolgári támogatást igényel (így pl. Finnország, vagy Portugália esetében).

Vizsgálataim alapján elmondható, hogy az uniós országok jelöltállítási mechanizmusai megfelelnek a Velencei Bizottság által megfogalmazott követelményeknek, egyik sem alkalmaz olyan mechanizmust, amely sértené a demokratikus választás alkotmányos elveit, követelményeit. Az államok többsége pedig – bonyolultsága és sérülékenysége ellenére – eredményesen alkalmazza a választópolgári ajánlás rendszerét. E vonatkozásban ugyanakkor mindenképpen említésre méltó az, hogy a jelöltajánlási rendszer elektronizálására irányuló fejlesztéssel még azokban az országokban sem találkozunk, ahol az elmúlt években előkészítették és kísérletképpen be is vezették – alapvetően a határon túliak vonatkozásában – az e-szavazás rendszerét. Márpedig a választási területen tapasztalható technikai fejlődés a választási igazgatás, a kampány, a szavazás, valamint a szavazatösszesítés elektronizálásával nem áll meg, a következő évtizedekben várhatóan el fogja érni a jelöltajánlás rendszerét is annak valamennyi előnyével és bizonytalanságával. A jelöltajánlás elektronikus rendszerével szemben természetesen mindazon érvek felhozhatók, amelyek az e-szavazás kapcsán felszínre kerültek és elbizonytalanították a döntéshozókat. Azt gondoljuk azonban, hogy az e-ajánlás rendszere – minden kétség ellenére – végül alapvetően támogatni fogja a jelöltállítás e módját többek között azért, hogy az adatokkal való visszaélés lehetőségének minimalizálásával, valamint a kontrollmechanizmus egyszerűsítésével növeli a választások iránti választópolgári bizalmat. E megállapítás pedig rávilágít napjaink választási rendszereinek egy újabb kutatási témájára, a választási adatvédelemre.

A választások 21. századi kihívása – a választási adatvédelem

Hazánkban a rendszerváltás után az adatvédelmi szabályok uniós viszonylatban is egyre szigorúbbak lettek, és néha már úgy tűnik, hogy a szabályozás ellentétes a mindenkori kormányzat, az

⁷ L. a Velencei Bizottság Code of Good Practice in Electoral Matters című dokumentumának (2002) 1.3.ii. pontját.

üzleti szereplők és a politikai érdekektől vezérelt kampányokban indulók céljaival. Csakhogy rövidtávú aktuálpolitikai érdekek nem írhatják felül az alapjogi értékrendet, főleg ha azok tiszteletben tartása az Alkotmányból, Alaptörvényből eredeztethető kötelezettség. A valóságban természetesen a választások résztvevőinek, a pártoknak és a választópolgároknak az érdeke nem feltétlenül mutat azonosságot. A kampánycél és politikai érdek a választópolgárok információs önrendelkezési jogával néz farkasszemet. A pártok érdeke mindenekelőtt a sikeres politikai marketing. A sikeres promócióhoz pedig hathatós kommunikációs eszközök kellenek, amelyekkel a pártok és a jelöltek élnek is. A módszerek némelyike nem igényli a személyes adatok kezelését (plakátok, médiahirdetések, címzés nélküli szórólapok), mások viszont igen. A megszemélyesített kommunikáció révén pedig a választópolgárok személyes adatai kerülnek a pártok célkeresztjébe, és a személyes adatok gyűjtése már jóval a választások előtt megkezdődik.

Egy ember, egy szavazat. De minden szavazat értékes, mert a választópolgárok voksai, mint politikai állásfoglalások összeadódva adnak legitimitást a hatalom gyakorlásához. A választópolgár véleménye nemcsak választójogához, hanem információs önrendelkezési jogához is köthető. Adatvédelmi szempontból értékelve: a választás és az azt megelőző kampány kiemelkedő jelentőségű, hiszen rövid idő alatt sok százezer érintett személyes adatai kerülnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába.

A választás ezért tulajdonképpen a jogállamiság fokmérője az adatvédelemben is. A választási szervek munkáján és a politikai kampány történésein keresztül ugyanis megmutatkozik, hogy az érintettek információs önrendelkezési jogukat miként érvényesíthetik, és e jogukban korlátozzák-e őket. A választás – a politikai kultúrától nem kis mértékben befolyásoltan – képet ad arról is, hogy hol történt előrelépés e területen, illetőleg megmutatkozik-e, és ha igen hol a jogi szabályozás hiánya, illetőleg ezek az anomáliák akadályozzák-e az információs önrendelkezési jog gyakorolhatóságát.⁸

A választási eljárási szabályok újrakodifikálása hazánkban megítélésünk szerint nem hozott jelentős változásokat a választási adatkezelések terén, gyökeresen nem változtatta meg a választáshoz és a kampányhoz köthető adatkezelési rutint, mindazonáltal érzékelhetően finomította azt. A finomításokat ugyanakkor a magunk részéről inkább a praktikum szempontjait is szem előtt tartó, apró előrelépésként értékeljük. Némelyik, mint pl. a telefonos megkeresések kimondottan az érintett hozzájárulásához kötött felhasználásának rögzítése egy lex specialis szabályozásban némi feszességet hozott a rendszerbe. Vagy hasonlóképpen, a választási ívek szigorú elszámolása is rigorózus rendelkezés, de kifejezetten az adatvédelem szempontjait szolgálja. Más „reform” ugyanakkor, mint pl. a többes ajánlás bevezetése adatvédelmi aspektusból elméletileg pozitívan értékelhető, összességében azonban komplex átgondolást és előkészítést igényelt volna, hiszen a kampányfinanszírozás és a közpénzfelhasználás vonatkozásában megfelelő garanciális ellenőrző

⁸ ABI 750/H/2006.

mechanizmusok hiányában a társadalom oldaláról tekintve negatív következményekkel is járt, és a tájékoztatáshoz való jog pusztán célszerűségi szempontok szerinti értelmezéséhez vezetett.

Az alábbiakban a választási eljárás adatvédelemmel összefüggő elemeit vesszük sorra és vizsgáljuk azokat elsősorban a hazai, másodsorban a nemzetközi gyakorlat szempontjából.

1. Az ajánlószelvényekkel kapcsolatos anomáliák története nem ismeretlen a jelöltajánlás mechanizmusát alkalmazó országokban. Hazánkban az ajánlás jogintézményét az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény hívta életre a rendszerváltáskor. A többpártrendszert megalapozó választási rendszerbe jól illeszkedett a kopogtató cédulák alkalmazásának bevezetése, hiszen az egypártrendszer béklyójából felszabadult lakosok élő kapcsolatot teremthettek az újonnan alakult politikai szerveződésekkel. Az információs robbanás az internettel még nem következett be, így gyakorlatilag az írott sajtón, hirdetési plakátokon és személyes kapcsolatfelvételen alapult a kampány. Az ajánlószelvények átadása kiváló alkalmat kínált arra, hogy a polgárok elmondják véleményüket, pártprogramokat ismerjenek meg. Már ekkor megfogalmazódtak azonban adatvédelmi aggályok: az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában meghozott 2/1990. (II.18.) számú AB határozathoz fűzött különvéleményében Sólyom László azt a hangsúlyozta, hogy a választópolgár személyi számának és lakcímének nyilvánosságra hozatala az ajánlószelvényen, a szükségesnél jobban korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.

Az adatvédelmi biztosok mindegyike – Majtényi, Péterfalvi és Jóri is – hasonlóképpen foglalt állást, összhangban a tájáros testület 1990-ben kifejtett álláspontjával, miszerint kétséges, hogy a jelöltállítás e módja hatékony és a választópolgárok akarátát maradéktalanul érvényre juttatja. 2010-ben aztán Jóri András adatvédelmi biztos által indított projekt a tagállamok adatvédelmi hatóságainak gyakorlatáról is tájékozódva alátámasztotta, hogy a rendszer adatvédelmi szempontból túl kockázatos. A nemzetközi felmérésből kiderült, hogy az ajánlószelvényes rendszert a megkérdezett országok felében egyáltalán nem alkalmazzák, illetve nem ismerik, ahol pedig alkalmazzák, ott általában kizárólag az elnökválasztáson, szigorú adatbiztonsági követelmények érvényesülése mellett.

A 2010. évi kormányváltást követő új választási szabályozás reformot hozott az országgyűlési képviselőválasztás jelöltállítás rendszerében is. Az ajánlást ugyan nem törölték el, de a választópolgárokat megismerő kopogtató cédulákat ajánlóívek váltották fel. Azzal a megengedő szabállyal pedig, hogy egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, lényegében az adatvédelmi visszaélések indítékának méregfogát húzták ki. A korábbi választások során a problémákat ugyanis nagyrészt az generálta, hogy a nagyobb jelölő szervezetek – kampányszempontból érthető módon – nem elégedtek meg a törvény szerint megkövetelt elégséges számú ajánlószelvények összegyűjtésével, hanem a lehető legnagyobb darabszámú kopogtatócédula megszerzésére törekedtek, és – az ajánlategyűjtési időszakot mintegy a választások „nulladik fordulójának” tekintve – ezáltal ellehetetlenítették a kisebb pártokat. A többes ajánlás megengedésével valójában devalválták e

jogintézmény jelentőségét, ami már önmagában enyhülést hozott a választások – legalább is – adatvédelmi „frontján”.⁹

Ami azonban adatvédelmi szempontból üdvöztetőnek bizonyult, más szempontból számos problémát generált: soha nem látott kis pártok jelentek meg, amelyek alapvetően kampánytámogatás forintjait szem előtt tartva, a választási szervek leterheltségét kihasználva vezettek fel az ívekre áltámogatókat. A választási szervek dolgozói ugyan a törvényi szabályok alapján az „ötszázás” aláírási küszöb elérésig lényegében a választópolgárok adatainak személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban való fellelhetőségét, pontos tartalmát kötelesek ellenőrizni, de annak hitelt érdemlő rekonstruálására, hogy az aláírás valóban megtörtént-e, és az a nevezett személytől származik, automatikusan nincsen lehetőség.

Az ajánlóívek tárolása kétségkívül adatkezelésnek minősül, amelynek adatkezelője – a jelölt bejelentését követően – a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda. A jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság és az ajánlások érvényességét ellenőrző választási iroda adatkezelése jellegénél, céljánál és funkciójánál fogva azonban eltér a „klasszikus” értelemben vett adatkezelésektől. Sajátossága nagyrészt átmenetiségéből és különleges funkciójából fakad. A személyes adatok kezelésének kizárólagos célja annak megállapítása, hogy a jelöltként indulni szándékozó polgár megfelel-e a rá vonatkozó feltételeknek, és jelöltként indulhat-e a választásokon. Az ezzel kapcsolatban gyakorolható tájékoztatáshoz való jog tekintetében pedig csak azoknak az adatoknak van relevanciája az érintett kérelmére történő tájékoztatás szempontjából, amelyeket az illetékes választási iroda az ajánlások ellenőrzése során figyelembe vett, amelynek ellenőrzését elvégezte.

2. Egy választási eljárásban az adatvédelem szempontjából meghatározó kérdés a választások idejére rendszeresített adatszolgáltatás. Több országban a választópolgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelöltek, jelölő szervezetek kérésére – általában díjfizetés ellenében, és azonos feltételek mellett – átadhatja. Kutatási tevékenységünk során azt vizsgáltuk, hogy a politikai tartalmú megkeresésekkel szemben hogyan élhet a polgár az információs önrendelkezési jogával. Az egyik alkalmazott alkotmányos megoldás szerint a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (pl. szimpatizánsi adatbázisok esetén), illetőleg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hozzájárult (OPT-IN szabályozás). Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelenti az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel

⁹ RÉVÉSZ Balázs: Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során. In: Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás. 2013/4.

és kapcsolattartás céljára kezelhetik (OPT-OUT szabályozás). Ebben az esetben a szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor az információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Ez utóbbi – a hazai gyakorlatban alkalmazott – megoldás a magyar Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor megfelelő egyensúlyt teremt az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes, és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység – mint a demokratikus participációt elmozdító kommunikációs folyamat – védelme között.¹⁰

3. Választásokkal kapcsolatos adatvédelmi gócpont a kampánycélú adatkezelés. Néhol, így hazánkban e probléma lényegében a politikai marketing átfogó szabályozásának hiányára is visszavezethető, így a helyzet kezelését – jobb híján – az adatvédelmi biztosi, illetőleg hatósági állásfoglalások jelentik.

Magyarországon a kampánycélú adatkezelés jogszerűségének talán legfőbb szempontja a célhoz kötött adatkezelés elve. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Ugyanakkor a kérdés legtöbbször általánosságban nem eldönthető, ügynként egyedileg értékelendő az adatkezelés megengedhetősége. A felhasznált adatbázis és a hasznosítás jellemzőinek ismerete elengedhetetlen a művelet jogszerűségének mérlegeléséhez. A megítélés során lényeges körülmény az is, hogy a felhasználni kívánt nyilvános adatbázis kötelező adatkezelés-e, vagyis a jogalkotó konkrét szándékával létrehozott nyilvántartás, avagy a polgárok önkéntes hozzájárulásán alapuló regiszter. Nem elhanyagolható szempont továbbá az sem, hogy az olyan adatkezeléseknél, ahol a jogalkotó kijelöli a lehetséges jogszerű adatforrásokat, szándéka vélhetően a polgárok magánszférájának tiszteletben tartása érdekében éppen arra irányul, hogy korlátozza az adatszerzést más forrásokból. A politikai kampányokban pedig, ahol a pártok – egyébként sok szempontból méltányolható adatéhségükből fakadóan – minden lehetséges eszközt megragadnak arra, hogy a választópolgárokkal kapcsolatba léphessenek, a célhoz kötött adatkezelés elve, követelménye hasznos iránymutatóként szolgál, és egyben kijelöli a jogszerű adatkezelés kereteit.¹¹

Magunk, a kampánycélú adatkezelések terén nem kardoskodunk sem a szabályozás szigorítása, sem pedig annak liberalizálása mellett. Mindkét út választása mellett szólnak érvek és ellenérvek. Nem gondoljuk, hogy a kérdéskör kodifikálása vagy túlszabályozása lenne az egyedül üdvözítő megoldás, mert lehet, hogy éppen a közös párbeszéd és konszenzuson alapuló etikai kódex lesz az önkéntes jogkövetés szempontjából az üdvözítő. Ugyanakkor abban is bízunk, hogy 21. század

¹⁰ 175/2011. (XII.29.) AB határozat

¹¹ RÉVÉSZ Balázs: Választások és kampánycélú adatkezelések az adatvédelmi biztos gyakorlatában. Az információs jogok kihívásai a XXI. században. Tanulmánykötet. Adatvédelmi Biztos Irodája. Budapest. 2009. 172-173.

elején már a pártok maguk is egyre inkább felismerik, miszerint a magánszféra tisztelete még egy harcos kampányidőszakban is kifizetődő, mert a polgár választásokhoz való hozzáállását pozitívan befolyásolja.

A választási kampányok vélt vagy valós sérelme az is, hogy a választópolgárok szerint egyes pártok listákat vezetnek a pártállási hovatartozásról. A kampányok alkalmával a jelölő szervezet megbízottai pl. lakóhelyükön keresik fel a választópolgárokat, melynek során kérdőíveken – többek között – párt-prefenciájukra vonatkozó információkat is rögzítenek. Magyarországon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és elnöke több alkalommal is aggályosnak találta, hogy a pártok képviselői adatgyűjtés céljából otthonukban, személyesen keressék fel a választópolgárokat. Mint állásfoglalásában kitért rá, „... gondosan ügyelni kell arra, hogy már a választás idején se álljon elő olyan helyzet, amely a későbbiekben a felvett adatok és az érintettek közötti kapcsolat helyreállítását lehetővé tenné. Az adatvédelmi előírásoknak megfelel, ha az információgyűjtést közterületen, lakossági fórumokon végzik, hiszen a válaszadók személyének titkossága biztosítható. Egy olyan eljárás azonban, melynek során a kérdőívek kitöltése a választópolgárok otthonában történik, adatvédelmi szempontból kifogásolható, hiszen magában rejtí annak kockázatát, hogy a lakcímadatok feljegyzésével a vélemények személyhez társíthatóvá válnak.”¹²

Számos demokratikus ország választási kampányában előszeretettel alkalmazott módszer (get a member, tell your friend), amelynek során a politikai szervezetek oly módon toboroznak tagokat, szimpatizánsokat vagy önkénteseket, hogy a már velük kapcsolatban állókat (a továbbiakban: elsődleges címzett) keresik meg azzal: ajánljanak új személyeket (a továbbiakban: másodlagos címzett). Ezzel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy az adatvédelmi szabályok és irányelvek általában megkövetelik azt, miszerint az elsődleges címzettek csak a másodlagos címzettek tudtával és beleegyezésével továbbíthatnak személyes adatokat a politikai szervezetek részére. Erre a szervezetnek előzetesen fel kell hívnia az elsődleges címzett figyelmét. A pártok továbbá csak olyan jelentkezési lapokat fogadhatnak el, amelyek a saját adatbázisukban regisztrált tagoktól érkeztek. Ezután írásban, postai megkeresés útján vagy pl. az ajánlás során megadott elektronikus levélcímükre küldött linkre történő kattintással meg kell erősíteniük az adatközlést a másodlagos címzettekkel, és csak ezt követően állíthatják össze az adatbázisukat. Végezetül a politikai szervezetek kötelesek az adatkezelés egész folyamatán keresztül biztosítani annak valamennyi garanciáját, így többek között azt, hogy a másodlagos címzettek élhessenek tiltakozási, törléshez való, tájékoztatáskérési, illetőleg helyesbítési jogukkal. Azon személyek adatait pedig, akik a megerősítés iránti megkeresés során nem járulnak hozzá személyes adataik kezeléséhez, nem tarthatják nyilván, „negatív adatbázis” nem képezhető.

4. Adatvédelmi szempontból is lényeges választási alapelv a szavazás titkossága, melynek érvényesülése feltétlen, alkotmányos, és egyben nemzetközi elvárás, követelmény. A szavazás titkosságát érintő és adatvédelmi szempontból is érzékeny jogintézmény a levélben szavazás. A

¹² ABI 1871/A/2005. számú ügy.

levélben szavazás sajátossága ugyanis, hogy a jogalkotó lemond a személyazonosság teljes ellenőrzésének lehetőségéről: a levélben szavazó a nyilatkozata alapján beazonosítható, ám az ellenőrző szervek nem tudják kontrollálni a szavazatleadás körülményeit. A voksolás e formája esetében szavazási iratok ellenőrzése biztosítja a szavazás titkosságát, mely általában kétfázisú: az első a nyilatkozatok összevetése a névjegyzéki adatokkal, majd az összes nyilatkozat ellenőrzését követően az összekevert szavazólapok alapján a szavazatok megszámlálása következik. A leveles szavazás titkosságát tovább erősítheti, hogy a választási szervek tagjain kívül megfigyelő, nemzetközi megfigyelő, illetőleg – a személyes adatok védelmének garanciái mellett – a média képviselője a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. A levélszavazással kapcsolatos adatvédelmi kérdések különös jelentőségét pedig az adja, hogy e mechanizmust az érintett országok előszeretettel alkalmazzák a „határon túli szavazás” problematikájának megoldására.

A választások nemzetköziesedésének új dimenziója – a külhoniak szavazása

A határon túl életvitelszerűen élők választójoga kérdéskörének kiindulópontja a választójog alapjogként történő biztosítása az alkotmányokban, amely a 20. század második felétől kezdett meghonosodni a demokratikus jogrendszerekben. A külföldön történő szavazás végső soron azt a jogot, azt a lehetőséget biztosítja az országhatárokon kívül élő állampolgároknak, aminek következtében egyenlő állampolgári jogokat gyakorolhatnak a határon belül élő társaikkal, ezáltal érezve azt, hogy aktívan részt vehetnek az anyaország politikai életében. Ennélfogva a külhoni polgárok az identitás-állampolgárság-választójog tengelyen keresztül a tágan – extraterritoriális viszonylatban – értelmezett politikai nemzet tagjainak tekintendők. A külhoniak legtöbbször szimbolikusnak titulált választójogosultsága más oldalról ugyanakkor szinte minden országban felveti annak gyakorta emlegetett problematikáját is, hogy a szavazások alkalmával esetlegesen azok a polgárok is döntenek az anyaország jövőjéről, az ott regnáló politikai hatalomról – vagy egy kiélezett választási szituációban éppen azok dönthetik el a választás kimenetelét –, akiket érdemben nem érintenek a döntésük következményei, mivel az állampolgári jogok és kötelezettségek csupán egy részének alanyai. Mindazonáltal annak ellenére, hogy a külföldön élők ez esetben gyakorlatilag nem viselik leadott szavazatuk következményeit és a szavazás külföldi megszervezése az anyaországnak jelentős anyagi tehervállalást jelent – és többségükben e polgárok nem is az anyaország felé fizetnek adót –, az államok többsége a közös történelmi gyökerek, valamint a diaszpórával való „valóságos kapcsolat” igényéből fakadó erkölcsi kötelezettség miatt mégis biztosítja a szavazati jogot a határon kívül élők számára.

1. Kutatásaim során abból indultam ki, hogy valójában mit is kell érteni az állam és a polgárok közötti „valóságos kapcsolaton”? A hazánk által követett gyakorlat, illetőleg a globálisan megfigyelhető tendencia egyértelműen bizonyítja azt, hogy a valóságos kapcsolat, a tulajdonképpeni „élő állampolgárság” ma már nem korlátozható és nem is korlátozódik az állam és polgára közötti egyfajta territoriális közösségi viszonyra. Nemcsak az a polgár áll valóságos kapcsolatban az

államával, aki életvitelszerűen az országban él, hanem az is, akinek – legyen a világ bármely pontján – van egy olyan szellemi, nyelvi, kulturális, lelki, identitásbeli (és mindehhez esetleg kötődő gazdasági) kapcsolata az országgal, ami e tényleges kapcsolatot valóságossá teszi, és tartalommal tölti meg. Az anyaországhoz való kötődés természetesen különösen erős azok tekintetében, akiknek családja, rokonsága még az anyaországban él. A fennálló „valóságos kapcsolat” kérdése azonban nagyon sok államban problémaként van jelen és intenzíven befolyásolja a külhoniak választásokon történő részvételének jogi szabályozását. Ennek alapjaként pedig az a kérdés fogalmazódik meg legtöbbször, hogy az országot elhagyó harmadik és negyedik generációs állampolgároknak vajon megvan-e még a valóságos kapcsolata az anyaországgal, avagy esetükben csupán „alvó állampolgárságról” beszélhetünk?

Általánosnak mutatkozik tehát az igény arra, hogy a választójogot lehetőleg azon külhonban élő polgárok számára biztosítsák az államok, akik valamilyen módon valóban kötődnek az anyaországhoz. Ennek egyik, jogi szabályozásokban történő kifejezőmódja, az az időbeli korlát amely – többes állampolgárság esetén is – csupán egy meghatározott ideig történő külföldön tartózkodás esetén biztosítja a szavazás lehetőségét a külföldön élők számára. (Németország esetében ez 25 év, Nagy Britanniában 15 év, a dán országgyűlési képviselőválasztásról szóló törvény pedig a választói névjegyzékben való jogosultságot a külföldön élő dán állampolgár 2 éven belüli visszatéréshez köti) Más országok ugyanakkor azon az állásponton vannak, hogy a külhoniak és az anyaország közötti élő kapcsolat az önkéntes alapú, és időszakonként megújuló aktív regisztráció által is „megmérhető”, mivel szinte kizárólag az anyaországhoz élő állampolgársággal kötődő polgárok vállalják a szavazási procedúra „viszontagságait”. Ennélfogva a külhoni állampolgárok számára a szavazás lehetőségét garantáló országok közül egyre többen alkalmazzák e módszert, megteremtve általa a külhoniak választási névjegyzékét is egyben. Mindazonáltal vitán felül áll, hogy a regisztrációs kényszer az országhatárokon túli választók esetében egyértelműen csökkentti a szavazási hajlandóságot. A határokon túli élő állampolgárok regisztrációs aktivitása az Unió országaiban ennek megfelelően meglehetősen alacsony, még a „gondoskodó anyaországok” esetében is jellemzően 1-2 % körül mozog, amihez képest a kelet-európai országok – Románia és Horvátország – 15-17 %-os regisztrációja már kifejezetten magasnak mondható.¹³ Persze ezen országok esetében a 20. század történelmi eseményei, és annak időbeli közelsége nagyrészt indokolhatják a fenti arányokat.

2. Vizsgálódásaim során arra a kérdésre is választ kerestem, hogy a távollévők szavazati jogának gyakorlása hogyan befolyásolja, érinti-e egyáltalán a külföldi állam szuverenitását, az országok egymás közötti kapcsolatait? Fontos rögzíteni: a külföldön gyakorolt választójog joghatást nem gyakorol, nem gyakorolhat abban az országban, ahol az illető él. Tehát semmilyen összefüggésben sem érinti, sérti, annak az országnak a szuverenitását, ahol egyébként az illető életvitelszerűen tartózkodik, mivel a joghatás kizárólag az anyaországban áll be. A külhoniak

¹³ Forrás: Republikon Intézet: Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. 11. old.

szavazása többletfeladatot, terhet a befogadó ország közigazgatási hatóságai számára jellemzően nem okoz, nem kell, hogy okozzon. A külföldön élő állampolgárok szavazati joga tehát alapvetően egy olyan kérdés, ami ugyan valóban nemzeti hatáskör, így a nemzeti szuverenitás körébe tartozik, de azért igényli az országok közötti megértést, a körültekintést és a párbeszédet. Elsősorban pedig azért, mert a külhoni választások esetében figyelemmel kell lenni a fogadó ország reakciójára és jogi szabályozására is, különösen pedig arra tekintettel, hogy néhány országban aggodalom mutatkozik a külhoni „virtuális” választási kerületek létrehozásával, az ott folytatandó választási kampánnyal, vagy a leadott szavazatok postai úton történő továbbításával kapcsolatban. (Kanada pl. ellenzi azt, hogy területét egy másik ország – még ha csak virtuálisan is – választási kerületnek nyilvánítsa, amikor a Kanadában élő állampolgárai számára biztosítja a szavazás lehetőségét.) A külhoniak választójogának érdemi gyakorlását emellett jelentősen befolyásolja a választási kampány intenzitása is, amely szintén az egyes országok hozzáállásán, fogadókészségén, jogi szabályozásán múlik. A külhoni, „virtuális” választókerületekben sok esetben nagyon kevés az egyéni induló, a diaszpóra tagjai sokszor keveset tudnak a jelöltekről, az őket állító pártokról. (Kanadában pl. kifejezetten elleneztek az olasz pártok ott folytatott kampányait, ami igen feszültté tette a két ország közötti viszonyt a választási időszakokban.) Annak ellenére, hogy a nemzetközi tendencia egyértelmű a külhoniak választójoga biztosításának kérdésében, az anyaország és a külföldi államok közötti félreértéseket, aggodalmakat megfelelő magyarázattal, párbeszédrel, együttműködéssel kell rendezni, végső soron nemzetközi szinten szükséges szabályozni.

„Különös elbánást” igényelnek a külhoniak szavazása tekintetében azok az országok, amelyek jogi szabályozásában nem elfogadott a kettős-, illetve többes állampolgárság intézménye. Bár az Európai Unió tagországai közül ma már 17 nem követeli meg a saját állampolgárságról történő lemondást, nemzetközi viszonylatban még mindig igen jelentős – mintegy 45% – a nem elfogadó országok aránya,¹⁴ melyek esetében az anyaországi hatóságoknak fokozott figyelemmel kell eljárni a regisztrációs és szavazási procedúra során. A nem kellő diszkrécióval kezelt választási regisztrálás, a kizárólag postai úton biztosított regisztráció és szavazattovábbítás, valamint az ezen országokra vonatkozó túlzottan részletes adatszolgáltatás, az ilyen országokban élő külhoni állampolgárok számára kellemetlenséget, végső soron a külföldi állampolgárság elvesztését és ennek számos jogkövetkezményét is maga után vonhatja. Ilyen helyzettel szembesülhetünk pl. a szlovákiai magyar állampolgárok esetében, miután Szlovákia a hazai 2010. évi állampolgársági törvénymódosítás hatására a többes állampolgárságot tiltó törvényt fogadott el. E tekintetben különös jelentősége van annak, hogy pl. a hazai gyakorlatban a külföldön élő állampolgárok számára törvényileg biztosított és a gyakorlatban a legtöbb esetben megoldott a levélszavazás szavazási levélcsomagjának személyes átvétele, illetve leadása a kijelölt külképviseleteken. Ezzel ellentétben ugyanakkor Ausztriában – mint a többes állampolgárság intézményét nem támogató országban – ennek hiánya, illetve a törvényi szabály gyakorlati megoldatlansága (arra tekintettel, hogy nem volt kijelölt külképviselet a 2014. évi

¹⁴ SZABÓ Marcel: A többes állampolgárság – Új nemzetközi és uniós perspektívák felé? Állam és jogtudomány. 2013/1-2. 135-136.

országgyűlési választásokon a szavazási levélsomagok kézbesítésére, illetve fogadására) komoly problémát, nehézséget jelenthetett a voksolni szándékozó külföldi állampolgárok számára.

3. A Velencei Bizottság jelentésében¹⁵ 57 ország gyakorlatát vizsgálta a külföldi állampolgárok választójogának gyakorlati érvényesülésével kapcsolatosan. Ennek alapján kijelenthető, hogy nincs olyan nemzetközi vagy uniós „kényszer” ami külföldön élők szavazati jogának biztosítására, de ugyanilyen értelemben annak kizárására irányulna. A Bizottság jelentése mégis azt üzeni, hogy az európai mobilitást is figyelembe véve oly módon kell megközelíteni a külföldön élők választójogának kérdését, amely erősíti a nemzeti és európai állampolgárság fejlődését. Impliciten ez pedig azt jelenti, hogy – különböző technikákkal – meg kell keresni az alkotmányos módját annak, hogy az államok – legalább relatíve – egyenlőséget teremtsenek az országban és az azon kívül élő állampolgárok között a választójog gyakorlása tekintetében.

Az állampolgárság szabályozása – ezen belül, vagy ezzel összefüggésben az kérdés, hogy a határon kívül élő állampolgárok rendelkeznek-e választójoggal és milyen feltételekkel – döntően tehát a nemzeti szuverenitás körébe tartozik. E kiindulópont és alaptétel a mai világban ugyanakkor jelentős korlátozásokkal érvényesül. Az európai jogi keretek nagyon sokféle megoldást tesznek lehetővé. Mint ahogy a Velencei Bizottság jelentésében vizsgált legtöbb ország, úgy az Európai Unió 28 tagállama közül 25 biztosítja a határon túl élők számára a szavazati jogot a parlamenti képviselők választásán.

Kutatásom során öt olyan ország gyakorlatát tekintettem át, amelyek – többek között – a jelentős számú külföldön élő állampolgár miatt is az egyenlő, aránytalan korlátozás- és feltételmentes szavazati jogot biztosító „gondoskodó anyaországi”¹⁶ modellbe taroznak, és legtöbbjük esetében alkotmányos szinten van garantálva a szavazásban való részvétel lehetősége a külföldiek számára (Franciaország, Portugália, Olaszország, Románia és Horvátország).

4. Magyarország az állampolgársági jog szabályozása terén a vérségi elvet (*ius sanguinis*) tekinti alaptételnek, aminek az a következménye, hogy az országból eltávozott, az országtól elszakított sok millió magyar megőrizte, megőrizhette állampolgárságát. Mindez megközelítőleg 5 millió – tehát az összes magyar nagyjából 1/3-át kitevő – határon túl élő magyar érint, akik döntő többsége – mintegy 50 %-a – a hazánkkal közvetlenül szomszédos országokban él. E körülmények, az ország 20. századi történelmi traumái és a mindebből fakadó erkölcsi kötelezettség tette megkerülhetetlenné a külföldi magyarok szavazati jogának kérdését, amely több évtizedes élénk vitát követően a 2010-2014 közötti parlamenti ciklusban került nyugvópontra.

A határon túl élő állampolgárok választójogának biztosítása terén Magyarország az utolsók között van Európában. Míg a korábbi szabályozás a választásra jogosult magyar állampolgárok körét az ország területén lakóhellyel rendelkezőkre korlátozta, az Alaptörvény a D) cikkeből kiindulva – amely tulajdonképpen a határon túli magyarokat a politikai nemzet részének tekinti – a XXIII. cikk (1)

¹⁵ A Velencei Bizottság CDL-AD (2011) 022. sz. jelentése.

¹⁶ TRÓCSÁNYI László: A külföldön élők szavazati jogáról. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*. 2013/4. 88. o.

bevezetésében teremti meg a külföldiek választójog-gyakorlásának lehetőségét. A 2010. évi állampolgársági jogi szabályozás következményeképp pedig az ország határain kívül élő magyarok kedvezményes elbírálás alapján kaphatták meg az állampolgárságot, melynek köszönhetően a magyarság immár egységes diaszpórából áll.

A külföldön élő állampolgárok a kialakított szabályozásnak köszönhetően az országgyűlési képviselőválasztás során a pártok országos listájára voksolhattak. Nincs tehát önálló külföldi választókerületük, amely a vegyes választási rendszer sajátosságainak köszönhetően azt eredményezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgárokkal szemben nem kettő, hanem csak egy szavazattal rendelkeznek. A külföldi állampolgárok „félszavazatos” megoldásával kapcsolatban a kérdést a választójog egyenlőségének elvét következetesen rögzítő és attól a szavazatok számában való eltérést sem toleráló, hazánkat is kötő nemzetközi egyezmények jelentik, így mindenekelőtt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontja. A Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet közös jelentésében ugyanakkor nem kifogásolta, sőt a technikai körülményekkel kifejezetten arányosnak és igazolhatónak ítélte meg azt magyar korlátozást, miszerint a külföldi, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok az országgyűlési képviselőválasztás során csupán listára szavazhatnak.¹⁷ Mindezek ellenére úgy vélem, hogy a választási szabályozás értékelése és revíziója során – már csak az állampolgárok közötti megkülönböztetés elvi problematikáját tekintve – megfontolás tárgyát képezheti a külföldiek szavazategyenlőségének biztosítása egy virtuális külföldi választókerület megteremtése által.

A külföldi szavazás módját tekintve is differenciált megoldás született hazánkban. Egyrészt továbbra is fennmaradt a – korábbi gyakorlatból átvett – külképviseleteken személyesen történő szavazás intézménye, amely új elemként kiegészült a levélben történő szavazás lehetőségével. Az a külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, Magyarország külképviseletén (nagykövetségen, konzulátuson) szavazhat, és a saját lakcíme szerinti szavazólapokon adhatja le szavazatát. Ugyanakkor az előzetesen regisztrált és a levélben szavazók névjegyzékébe felvett azon választópolgár, aki magyarországi lakcímmel nem rendelkezik, kizárólag szavazási levélcsoomag segítségével, postai úton (csak az országos listára) tud szavazni. A fentiekből megállapítható, hogy a hazai választási rendszerben az országgyűlési képviselők választása során nem érvényesül következetesen az állampolgári státus egyenlőségének elve.

Fontos megjegyezni végül, hogy a Nemzeti Választási Irodához 2014-ben beérkezett szavazási levélcsoomagok csaknem 19 %-os érvénytelenségi aránya mindenképpen jelzés értékű volt, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a voksolás „leveles” módozata első alkalommal került megvalósításra a hazai gyakorlatban. Az okok megállapítása mindenképpen mélyebb elemzést igényel, ugyanakkor álláspontom szerint az „eredmény” kétségkívül összefüggésbe hozható az eltérő szavazási szokásokkal és kultúrával, valamint a külföldi szavazás gyakorlatának kiforratlanságával. E megállapítást támasztja

¹⁷ Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary No. 662/2012, CDL-AD(2012)012, Strasbourg, 18 June 2012. 11-12.o.

alá az, hogy a 2018-ban a külföldiek voksolása során az érvénytelenségi arány már jelentősen alacsonyabb volt, köszönhetően pl. a központi névjegyzékbe vételi kérelemnyomtatványok egyszerűsítésének, amely kedvezően hatott a levélszavazás korábban kialakított mechanizmusára.

Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a külföldi állampolgárok szavazójogának biztosítása jelentős mérföldkő a hazai választójogi szabályozás történetében. A választások 2014. és 2018. évi lebonyolítása a határon túli voksolás esetében is szinte zökkenőmentesen zajlott, ugyanakkor a rendszer felülvizsgálata során számos – ide értve a tanulmányban javasolt – korrekciót célszerű átgondolni és elvégezni. Mindemellett a külföldi szavazások technikai megoldásai sorában érdemes a jövőben megfontolni az elektronikus voksolás kísérleti jelleggel történő bevezetési lehetőségét is, amely tulajdonképpen átvezet kutatási tevékenységem következő témaköréhez.

Választási jövőkép – az e-szavazás

Elektronikus szavazás (a továbbiakban: e-szavazás) alatt általában azokat a szavazási folyamatokat értjük, amelyek során infokommunikációs technológiákat (a továbbiakban: IKT is) használunk. Az e-szavazási rendszereknek szilárd és stabil biztonságra és megbízhatóságra kell épülniük, de ezen túlmenően tükrözniük kell, hogy a szavazás intézménye alapvetően társadalmi folyamat.

Magyarország nincs az e-szavazás kezdeményezőinek frontvonalában, sőt az un. “e-participation” innovációk terén sem végez jelentős kutatás-fejlesztési projekteket. Az e-kormányzati fejlesztések az infokommunikációs technológiák alkalmazásának un. integratív stratégiájára fókuszálnak, amelyek az ügyviteli folyamatok és szolgáltatások hatékonyságát, az interoperabilitást, portál fejlesztéseket, illetve az utóbbi években a kormányablakok működésének támogatását helyezik a középpontba.¹⁸ Az IKT alkalmazásoknak azon területei, amelyek a kormányzás dimenziójában támogatják a közigazgatás működését, nincsenek a napirenden, ezért kutatásunk fő célkitűzése annak alátámasztása, hogy miért kellene, hogy ez megváltozzon.

1. A kutatási programunk egyik iránya a szavazási szándék értékelése és javítása két sajátos virtuális területen Magyarországon. Az első az uniós polgárságból adódó helyzet és lehetőség, illetve ennek hatásai az e-szavazásra. Mivel az EP-választások célját és tétjét tekintve az állampolgárok meglehetősen távol érzik mindennapi problémáiktól, hazánkban immár hagyományosan igen alacsony részvétel mellett zajlanak a voksolások. Ezzel szemben, a szavazási szándék és a demokratikus részvétel iránti bizalom sokkal relevánsabb a nemzeti parlamenti képviselőválasztások esetében.

¹⁸ ARANYOSSY Márta - FEKŐ Adrienn - NEMESLAKI András: The Quest for Success of e-Government: What Structure and Allocation of IT Spending Tells Us. 22nd. Annual NISPAcee Conference. Budapest. 2014. May 22-24. 1-13.

A másik terület a határon túli magyar állampolgárok esetében a távszavazás erősítése. A kutatás alapján kiemelkedő lehetőséget látunk az e-szavazási képesség kiépítésében a külföldi magyar állampolgárok vonatkozásában, a postai szavazás továbbfejlesztése által. A jelenleg alkalmazott technológia a külföldön élő állampolgárok választáson való részvételére a postai úton történő szavazás, illetve a külképviseleteken, konzulátusokon való személyes megjelenés. E szavazási formáknak a kidolgozott, biztonságos és transzparens IKT támogatása ugyanakkor komoly hajtóerőt jelenthet az e-szavazás meghonosítása felé.

A nemzeti választási politika iránya a határon kívül élő állampolgárok választásokba való minél intenzívebb bevonása, két szempontból jelentős az innováció oldaláról. Először is mivel kb. 5 millió magyar él a határokon kívül – 50%-ban a környező országokban – a számukra biztosított transzparens, nem diszkriminatív és mind jogilag mind műszakilag kifogástalanul működő szavazási technológia kimondottan fontos. Másodsorban, az ilyen irányú politikai stratégia a határokon belüli részvételi “szkepticizmust” is átalakíthatja, elsősorban azok körében, akik fogékonyak az innovációra, és a folyamatok modernizálására.

Érdekes képet kapunk a külföldiek szavazásáról, ha a Nemzeti Választási Irodához az 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás során érkezett több mint 158.000 postai szavazatot megvizsgáljuk. Összevetve ugyanis ezt a nagyjából 128.000 érvényes szavazattal azt látjuk, hogy csaknem 30.000 magyar szavazó érvénytelen szavazatot küldött, vagy elrontotta a postai szavazás menetét valahol. A határon túli érvényesen regisztrált szavazók száma a választásokat megelőzően csaknem 194.000 fő volt a világ különböző országaiban, ennek megfelelően a “hibaarány” nem túl ígéretes a jövőre nézve. Ugyanakkor ennek javítására kívánatos lehet a “szavazóbarátabb”, innovatívabb, illetve megbízhatóbb szavazási módszerek tesztelése, illetve szűkebb körű kipróbálása. Akkor miért ne éppen az e-szavazás legyen a megoldás?

A távollevők szavazása ugyanakkor természetesen nemcsak hazai kérdés. Ha részletesen megvizsgáljuk az ezzel kapcsolatos releváns adatokat, akkor más országok esetében is komoly lehetőségek mutatkoznak e téren. Kutatásunk során annak az öt – korábban már említett – uniós országnak az adatait összesítettük, amelyek hazánkhoz hasonlóan a jelentős számú külföldön élő állampolgár miatt a “gondoskodó anyaország” modellhez tartoznak. A “virtuális állampolgárság” választásokkal kapcsolatos kutatások kiterjesztésében való jelentőségét jól tükrözi, hogy néhány országban már léteznek publikált adatok az e-szavazás tesztelésével kapcsolatban (Franciaország és Portugália), illetve két másikban közöltek kutatási kezdeményezéseket e területen (Olaszország és Románia).

A kutatásunk eredményeként a – magyar vonatkozásban különösen jelentős – határon túli állampolgárság intézményében rejlő lehetőséget, a virtuális állampolgárság és a távszavazás hajtóerejét rögzítettük. A nemzeti egység előmozdítása, a határon túl élő magyar állampolgárok

nemzeti ügyekben való döntési részvételének megkönnyítése komoly politikai motivációt jelenthet az e-szavazás bevezetésére, még az alacsonyabb e-részvételi hagyományokkal rejlő országokban is.

2. Az elektronikus adatok védelme, a kritikus infrastruktúrák támadásokkal kapcsolatos ellenállóképessége, és a tág értelemben vett biztonságtudatosság világszintű probléma lett. Az e-szavazással kapcsolatos technológiai dimenziók kulcsa, a sikeres alkalmazás alapvető feltétele: az információbiztonság. Ez pedig magában foglalja a szavazatok kódolásának kriptográfiai megoldásait, az adatok továbbításának biztonságos módját, a szavazók azonosításának titkosítását és sok egyéb adatfeldolgozási részletet, amelyek a szavazók, választási intézmények, és a politikai pártok bizalmát fenntartják a választási eljárásban.

2012 óta Magyarország élenjáróan és szisztematikusan fejleszti stratégiáját, kodifikációs rendszerét és tudatosságnövelő akcióit a kiberbiztonság területén, és erre a technikai és jogi alapra építve képes lehet megerősíteni a bizalmat további e-kormányzati projektekkel, köztük akár az e-szavazás tesztelésével kapcsolatban is.¹⁹ A törvényi szabályozás és a hozzá kapcsolódó információbiztonsági szervezés és végrehajtás, olyan keretet ad az e-szavazási rendszerek kialakításának és tesztelésének, amelyek szemléletükben is bizalomerősítők, és a műszaki fejlesztések irányainak is előremutató lehetőségeket biztosítanak.

3. Az e-szavazással kapcsolatos képességek egy adott országban erőteljesen összefüggnek és korlátozottak a közszolgálatban használt tágran vett IKT beruházások eredményeivel és tapasztalataival is. Az IKT befogadás magyarországi megítéléséhez, illetve azon országokkal való összehasonlításhoz, ahol a távszavazás jelentőséggel bírhat, kutatásunk során összegyűjtöttünk néhány aktuális és releváns adatot az e-kormányzat használatáról és fejlettségéről az Európai Unió tagállamaiban.

Az adatok elemzése alapján levonható pl. az a következtetés, miszerint Romániában, ahol a legtöbb regisztrált magyar szavazó él, az e-kormányzati szolgáltatások némileg Magyarország mögött vannak, ugyanakkor az e-részvételi index kis mértékben jobb, mint hazánk esetében, azt jelezve, hogy az állampolgárok szívesebben vesznek részt on-line platformokon. A kutatási eredményekből az is kitűnik, hogy a legtöbb olyan országban, ahol magyar távszavazók élnek (így pl. Romániában) a kormányzati átláthatóság megítélése alacsonyabb, mint az uniós átlagban, ezért az e-szavazásban való előrelépéshez a bizalom megerősítése kulcskérdés. Más országok – mint pl. Ausztria, Belgium vagy Spanyolország – esetében ezzel szemben az átláthatóság és a bizalom magasabb értékelése az e-szavazással kapcsolatos kísérletekkel kapcsolatosan is potenciális lehetőséget jelenthet az ott élő magyar szavazók választási kedvének előmozdítására.

A legtöbb kormányzat – mint pl. a magyar – ugyanakkor kevés hangsúlyt fektet olyan on-line eljárások kidolgozására, amelyek a döntéshozatalban a civil kezdeményezéseknek nagyobb teret

¹⁹ SZÁDECZKY Tamás: Information Security - Strategy, codification and awareness. In NEMESLAKI András: .ICT Driven Public Service Innovation. Publisher of the National University of Public Service. Budapest. 2014. 99-11.

engednek, ehelyett a prioritások az információs szolgáltatáson, szolgáltatások fejlesztésén és az e-kormányzat integrációs funkcióin, a hatékonyságnövelésen vannak. Kutatásunk e fázisában éppen ezért azokat az érveket és adatokat mutattuk meg, amelyek kihangsúlyozzák, hogy az e-kormányzati rendszerek kialakítása és fejlesztése fokozatosan növeli az állampolgárok részvételi motivációját és technológiabefogadási képességeit. Mivel az e-szavazás komplex IKT rendszere az e-demokrácia értékláncának csúcsán helyezkedik el, ezért fokozatosan célszerű az IKT befogadási szinteket építeni, mind az intézmények, mind az állampolgárok esetében. Ennek fokozatos fejlesztésével pedig egy innovatív és befogadóbb társadalmi környezet alakítható ki.

4. Végül amellet érveltünk, hogy a szavazási szándék kialakulásában kulcstényező a demokratikus intézmények teljesítménye. Az IKT rendszerekkel támogatott szavazás befogadása úgy alakulhat ki, ha ezen intézmények és a szavazók viselkedése között fenntartható kölcsönhatás létesül. A demokratikus intézményekbe vetett társadalmi bizalommal összefüggésben fontos rögzítenünk: a választások törvényessége, mint a hatalomgyakorlás legitimációs alapja kiemelt fontosságú az állam működése szempontjából. Ennélfogva a voksolás elektronikus formájának témaköre napjainkban alapvetően legitimációs problémaként jelenik meg.

Az Eurobarometer felmérése²⁰ alapján az látható, hogy a fiatal magyar szavazók összehasonlítva az európai átlaggal sokkal kevésbé tekintik a szavazást a politikai demokráciához való hatékony hozzájárulásnak. A fiatal magyaroknak olyan alacsony a bizalma a demokratikus intézményekben, hogy mindössze 40%-a tartja a demokráciát a legjobb politikai rendszernek, és – bár nagyrészüik egyáltalán nem is élt akkor – nosztalgikus ideákkal viseltetnek a kádári “gulyáskommunizmussal” kapcsolatban. A felmérés eredményei alapján hazánkban egy intenzívebb konstrukcionista megközelítést javasoltunk arra, hogy a demokratikus intézményekkel kapcsolatos bizalom kiépítése és a technológiabefogadás viszonya hogyan segítheti elő az e-szavazási kezdeményezéseket. Magyarország esetében ez nagyon fontos terület, hiszen az e-szavazás alkalmazásával kapcsolatban mélyen gyökerező társadalmi problémák észlelhetők, amelyek gátolják a technológiabefogadást és a demokratikus részvétel erősítését.

Kutatásaink eredményeképp rögzítettük, hogy a demokratikus intézményekben való bizalom megteremtése, illetve helyreállítása, valamint az e-demokrácia értéklánc létrehozásának társadalmi konstrukciója tehát az egyik legkritikusabb területe az e-szavazással kapcsolatos fejlesztéseknek Magyarországon. Ennek megfelelően a Nemzeti Választási Iroda a közeljövőben nem vizionál más megoldást a határon túli szavazás kapcsán, mint a postai szavazás technológiáját, elsősorban arra az álláspontra helyezkedve, hogy a transzparencia, a megbízhatóság, és az általános integritás a választás mechanizmusában sokkal fontosabb politikai érték, mint a kockázatos és bizonytalan választási szándéknövekedés az IKT innováció hatására a fiatalabb “digitális-bennszülött” generációkban.

²⁰ Eurobarometer. One Year To Go To The 2014 European Elections: Analytical Overview (EB/EP 79.5). Brussels: Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit. 2013.

A HABILITÁCIÓ TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ MEGJELENT, ÉS MEGJELENÉS ALATTI PUBLIKÁCIÓK

- *The Challenges of E-voting*

PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION 17:3 (2018)

- *"Választójogi változások – Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011-2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről*

In: Téglási András (szerk.) Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről - A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018) Budapest. Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., (2018)

- *A parlamenti választások jelölési rendszerei az uniós országokban*

In: Cserny Ákos (szerk.) A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban. Budapest, HVG-ORAC, (2018) pp. 43-63.

- *A választójog és az országgyűlési képviselő-választás hazai rendszere*

In: Téglási András (szerk.) Az állam szervezete. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., (2018) pp. 61-76.

- *Választójogi és népszavazási kommentárok*

Budapest, Wolters Kluwer (2017) 556 p.

- *Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon*

In: Cserny Ákos (szerk.) Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, (2015) pp. 237-262.

- *Adatvédelmi szempontok érvényesülése a választási eljárás során*

In: Cserny Ákos (szerk.) Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában. Budapest. Nemzeti Közszerológati Egyetem, (2015) pp. 175-195.

- *Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections*

OSTEUROPA-RECHT 61:3 (2015) pp. 335-362.

- *e-Voting as an Enabler for Public Service Innovation for Creating Trust and Political Cohesion: Research Agenda for e-Voting Development*

In: 2014 EGPA Annual Conference. Speyer, Németország (2014) pp. 1-21.

- *Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről*

In: Cserny Ákos (szerk.) "Határtalan választások". Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, (2014) pp. 27-39.

- *Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez*

In: Cserny Ákos (szerk.) Választójogi kommentárok. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, (2014) pp. 15-48.

- *Népszuverenitás és népképviselés*

In: Cserny Ákos (szerk.) Alkotmányjog pp. 119-142.

- *Az új választási eljárási törvény irányai*

In: Cserny Ákos; Téglási András (szerk.) Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Budapest. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt., (2013) pp. 47-51.

- *Néhány gondolat a választási rendszerünk margójára*

In: Hollán Miklós (szerk.) Két konferencia a hatékony államról – a hatékony államért. Budapest. BCE, (2012) pp. 75-83.

- *A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében*

ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 3:12 (2010) pp. 15-23.

A HABILITÁCIÓ TÉMAKÖRÉHEZ KAPCSOLÓDÓ SZERKESZTETT KÖNYVEK

- *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*

Budapest, HVG-ORAC (2018) 210 p.

- *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*

Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem (2015) 262 p.

- *"Határtalan választások" Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*

Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem (2014) 242 p.

- *Választójogi kommentárok*

Budapest, CompLex Wolters Kluwer (2014) 466 p.

- *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*

Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt. (2013) 127 p.