

NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELÉSI MISSZIÓ

Magyarország – Országgyűlési Választások és Népszavazás, 2022. április 3.

ELŐZETES MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

ELŐZETES KÖVETKEZTETÉSEK

Az április 3-án megtartott parlamenti választások és népszavazás lebonyolítása szakszerű és jól szervezett volt, de azt az egyenlő esélyek hiánya árnyékolta be. A választási verseny résztvevői nagyrészt szabadon kampányolhattak, ugyanakor a kampány – habár versengőnek volt tekinthető – kifejezetten negatív hangvételű volt, és azt a kormányzó koalíció és a kormány közötti jelentős mértékű átfedés jellemezte. A jelöltek nyilvántartásbavételi eljárása inkluzívnak volt tekinthető, amely különböző választási lehetőségeket kínált a szavazók számára. A kampányfinanszírozás átláthatóságának hiánya és a felette gyakorolt ellenőrzés elégtelensége a kormányzó koalíció számára kedvezett. A figyelemmel követett híradásokban jelentkező elfogultság és a kiegyensúlyozottság hiánya, valamint a választás főbb kihívói közötti vita elmaradása jelentősen korlátozta a választók lehetőségét abban, hogy tájékozott döntést hozzanak. Az, ahogy a választási bizottságok és a bíróságok sok választási ügyben eljárak, nem biztosította a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését. A nők mind a kampány során, mind pedig a jelöltek között alulreprezentáltak voltak. A bevett nemzetközi jó gyakorlatokkal ellentétben a népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás nem biztosít egyenlő kampánylehetőségeket, továbbá a szavazókat nem tájékoztatták objektív és kiegyensúlyozott módon sem a választási lehetőségekről, sem azok jogi kötőerejéről. A nemzetközi választási megfigyelési misszió (NVMM) tagjai a megfigyelt szavazókörök döntő többségében a választás napján lezajlott folyamatok valamennyi szakaszát pozitívan értékelték, néhány eljárási problémát és szabálysértést észleltek, főleg a választás titkosságával és az összesítési folyamat átláthatóságával kapcsolatban.

A jogszabályi környezet megfelelő alapot biztosít a demokratikus választások lebonyolításához. Ugyanakkor számos kulcsfontosságú jogszabályi rendelkezés nem felel meg a nemzetközi standardoknak és kötelezettségeknek, és számos hiányosságot is tartalmaz a jogi szabályozás, amelyek aláássák annak hatékonyságát, és bizonyos esetekben jogbizonytalansághoz vezetnek, főleg a kampányszabályokkal kapcsolatban. A választási joganyag 2020-ban elfogadott módosításai számos pozitívnak tekinthető technikai és tisztázó jellegű változást vezettek be. Ugyanakkor a törvényalkotási eljárás nélkülözötte az érdemi társadalmi egyeztetést, és számos, a jogszabályi háttér megerősítésére irányuló korábbi ODIHR ajánlást nagyrészt nem követték érdemi lépések, ideértve a választójogra, az állami forrásokkal való visszaélésre, és az állam és a párt funkciói összemosódásának megakadályozására, a média szabadságára, a kampányfinanszírozásra, valamint a állampolgári választási megfigyelésre vonatkozó ajánlásokat.

A népszavazásra vonatkozó joganyag nagyrészt alkalmatlan egy demokratikus népszavazás lebonyolítására, és nem biztosít egyenlő esélyeket a népszavazási kampány során. A jogszabályok nem garantálnak egyenlő kampánylehetőségeket a népszavazási kezdeményezés támogatói és ellenzői számára, nem írják elő a semlegesség követelményét az állami hatóságok részére, nem tiltják el az állami hatóságokat az állami források népszavazási kampány céljára való felhasználásától, és nem követelik meg azoktól a választási lehetőségekről szóló semleges tájékoztatást. Egy 2018-as törvénymódosítás szerint a kormányt mint a népszavazás kezdeményezőjét teljes körű kampányjogosultság illeti meg, ami ellentétes a nemzetközi jó gyakorlatokkal, ahogy azt az Európa Tanács Velencei Bizottságának a „Népszavazásokra vonatkozó jó gyakorlatokról” szóló kódexe meghatározza. Pozitívnak tekinthetők azok a

jogalkotási lépések, amelyeket az országgyűlési választások és a népszavazás azonos időben való megtartásával kapcsolatos ügyintézés összhangjának megteremtése érdekében tettek, de a két kampány párhuzamos lefolytatása jogi kétértelműségekhez vezetett, különösen a kampányszabályokkal kapcsolatban.

A 199 országgyűlési képviselőt egy vegyes választási rendszer szerint választották meg, amely nemzetiségi elemeket is tartalmaz. Egy kulcsfontosságú 2020-as törvénymódosítás jelentősen megemelte az országos pártlista állításához szükséges egyéni képviselőjelöltek számát, amit az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett több személy is a részvétel elé gőrdített indokolatlan akadálnak minősített. A jogszabályokkal ellentétes módon a parlament nem vizsgálta felül azon választókerületek határait, amelyekben a 2018-as választások óta a választói eloszlás egyenlőtlenségének mértéke átlépte a legmagasabb megengedett határértéket. A egyéni választókerületekben megfigyelhető jelenlegi választói eloszlás jelentősen megkérdőjelezi a választás egyenlőségének elvét.

A népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint 50%-a érvényesen szavaz. A mostani népszavazást a kormány kezdeményezte, amely a bírósági felülvizsgálati eljárást követően négy kérdést tartalmazott a 2021. évi „gyermekvédelmi” törvénnyel kapcsolatban. Habár a törvény szerint valamennyi népszavazás eredménye kötelező, a jelenlegi népszavazás kötelező hatásának érvényesülése nem világos – ellentétben a nemzetközi jó gyakorlatokkal –, mivel a népszavazási kérdések alapjául szolgáló törvény már hatályban van.

Mindent egybevetve a választási szervek szakszerűen és hatékonyan végezték a technikai jellegű előkészületeket, és minden törvényes határidőt betartottak. Az NVB ülései nyilvánosak voltak, a napirendet rövidebbel az ülések előtt előrhetővé tették, és az NVB döntéseit időben közzétették. A kormánypárti kinevezettek túlsúlyával kapcsolatos aggályaik miatt a választásban résztvevők nem bíztak meg teljesen az ügyintéző szervezetekben, főleg ami a magasabb szinteken elhelyezkedő szerveket illeti. Továbbá, a választási bizottságok ülései nagyrészt nélkülözték az érdemi vitát, és az előre elkészített döntéstervezetekről való szavazásra korlátozódtak, különösen mielőtt pártok által delegált tagok csatlakoztak, ami csökkentette a döntéshozatali eljárás átláthatóságát.

Nagyjából 8.22 millió szavazó szerepelt a választási névjegyzékben, amelyet a Nemzeti Választási Iroda (NVI) kezel. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett politikai pártok és civil szervezetek szerint a választói névjegyzék általánosságban megbízható. Ugyanakkor a 2021 novemberében elfogadott törvénymódosítás, amely megkönnyítette a személyi nyilvántartásba vétel feltételeit, gyengítette a választói regisztráció manipulációja elleni garanciákat, és a levélszavazásra jogosultak nyilvántartásának megbízhatóságával kapcsolatos aggályok is fennmaradtak, mivel az adatokat csak tízévente frissítik. Az NVI erőfeszítései, hogy heti rendszerességgel tegye közzé a választói nyilvántartási adatokat, hozzájárult a nyilvántartás átláthatóságának növeléséhez. A külföldön történő szavazás eltérő módjai, attól függően, hogy valamely választónak van-e magyarországi lakóhelye vagy sem, aggályos a választójog egyenlőségének elvére nézve. A választójog korlátozása értelmi fogyatékosok alapján, valamint a családi állapoton alapuló különbségtétel nem egyeztethető össze a nemzetközi követelményekkel.

Az NVB egy inkluzívnek mondható regisztrációs eljárás keretében 55 jelölőszervezetet vett nyilvántartásba, ezen belül 12 nemzetiségi önkormányzatot, amelyből hat országos listát és az azokon szereplő összesen 1.035 jelöltet vett nyilvántartásba. Az országos egyéni választókerületi bizottságok a 106 egyéni választókerületben több mint 660 jelöltet vettek nyilvántartásba. Az összes jelölt kevesebb mint 20%-a volt nő. Az egyéni jelöltek aláírásgyűjtésére rányomta a bélyegét, hogy számos esetben aláírás hamisítást követtek el, és a jelöltek személyi adatokkal éltek vissza. A

választási ügyintéző szervek nem tettek kellő erőfeszítéseket az ilyen jogsértések kezelése érdekében, és a nyomozóhatóságok sem jártak el időben ezekben az ügyekben.

Az egyesülési és a gyülekezési szabadságot tiszteletben tartották, és a választási verseny résztvevői nagyrészt szabadon folytathattak kampánytevékenységet. Ugyanakkor a kampányt az egyenlő versenyfeltételek hiánya, valamint a kormányzati kommunikáció és a kormányzó koalíció kampányüzenetei közötti jelentős átfedés jellemezte, ami előnyt biztosított a kormánypártok számára és elmosta az állam és a párt közötti határvonalat. Továbbá, a reklámcélú plakátfelületek tulajdonosi koncentrációja miatt, a kampánycélra felhasználható felületek eloszlásában jelentős egyenlőtlenségek voltak, melyek a kormánypártoknak kedveztek. A nagyrészt negatív hangvételű kampányban kiemelten szerepelt a háború, amit az Oroszországi Föderáció Ukrajna elleni inváziója indított el, s amivel kapcsolatban a kormányzó és az ellenzéki pártok egymás álláspontját kritizálták, és egymással szemben személyes jellegű támadásokat indítottak. A népszavazási kampányt a jog nagyrészt nem szabályozza, és a népszavazási kérdések csak korlátozott mértékben jelentek meg a kampányban.

A kampányfinanszírozásra vonatkozó jogi szabályozás érdemben nem változott a legutóbbi választások óta, és a közelmúltban elfogadott módosítások nem ültették át a hazai joganyagba az ODIHR és az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) által többször is megfogalmazott ajánlásokat. Az adományokra vonatkozó közzétételi kötelezettség hiánya hozzájárul a kampányfinanszírozás átláthatatlanságához. A korábbi ODIHR ajánlások ellenére a magyar jog továbbra sem szabályozza a harmadik felek jelentős mértékű kampányköltségeit, amelyek nagyban kedveztek a kormánypártnak. Ez aláássa a legmagasabb elkölthető összegre vonatkozó szabályok hatékonyságát. Habár az Állami Számvevőszék hatáskörrel rendelkezik a kampányfinanszírozás ellenőrzésére, hatáskörét nem úgy értelmezi, hogy az kiterjedjen a tényleges kampányköltségek tisztázására. Közvetlenül a népszavazási kampányra fordítható állami támogatás nincs előirányozva, és a népszavazási kampányra elkölthető legmagasabb összeg sincs rögzítve. Összességében elmondható, hogy a szabályozás hiányosságai és a jogszabályok korlátozott mértékű érvényesülése negatív hatással volt az átláthatóságra és a kampányfinanszírozással kapcsolatos elszámoltathatóságra.

A 13 nemzetiségi önkormányzatból 12 állított listát, a roma kisebbséget kivéve. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett több szereplő, beleértve a romák képviselőit is, aggályokat fogalmazott meg a roma közösséget érintő lehetséges választási szabálytalanságokkal kapcsolatban, ideértve a szavazatvásárlást és a polgármesterek általi nyomásgyakorlást a közmunkaprogramokkal összefüggésben. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója észlelt olyan egyedi eseteket, amikor a romákkal szemben negatív beszédmódot használtak.

A média politikai törésvonalak mentén megosztott, és olyan piaci környezetben működik, amely egyre inkább központosított. A jelentős mértékű kormányzati reklámkampányok, valamint a közszolgálati és a magánkézben lévő médiában megfigyelhető elfogult tudósítások széles körű kampányfelületet biztosítottak a kormánypárt számára. Az egyéb pártok számára elérhető kampánylehetőségek sokkal korlátozottabbak voltak, a fizetett politikai hirdetésekre vonatkozó alkotmányos tilalom, továbbá a mindössze néhány médiaorgánium által biztosított és szűk körű ingyenes sugárzási idő miatt. A főbb politikai vetélytársak közötti vita hiánya, a független médiának a közérdekű adatokhoz, illetve az állami és helyi önkormányzati tisztségviselők tevékenységeihez való korlátozott hozzáféréssel együtt jelentős mértékben gyengítette a választók lehetőségét arra, hogy tájékozott döntést hozzanak.

A jogszabályok lehetővé teszik a választási ügyekben benyújtott jogorvoslati kérelmek gyorsított eljárásban történő elbírálását, ugyanakkor a közelmúltban elfogadott törvénymódosítás, ami leszűkíti a fellebbezési jogosultságot a választási bizottságok döntéseivel szemben, túlzott mértékben korlátozza a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az NVB a panaszokat és fellebbezéseket nyilvános ülésen bírálta el a törvényes határidőn belül, a döntéseit időben közzétette a honlapján, ami hozzájárult az eljárás átláthatóságának növeléséhez. A panaszok és fellebbezések közel felét az NVB érdemi vizsgálat nélkül utasította el, és az érdemben elutasított határozatok közül több is nélkülözötte a megfelelő vizsgálatot. Egy március 11-én hozott kulcsfontosságú alkotmánybíróági határozat gyakorlatilag feljogosította a kormányt arra, hogy kampánytevékenységet folytasson. Néhány választási jogvitát megfelelően rendeztek, de sok esetben az eljáró hatóságok nem biztosították a hatékony jogorvoslathoz való jogot, amely ellentétben áll az EBESZ felé tett kötelezettvállalásokkal.

Az EBESZ felé tett kötelezettvállalásokkal ellentétben és az ODIHR által megfogalmazott ajánlások ellenére, állami szintű pártfüggetlen választási megfigyelésre vonatkozó szabályozás nincs. A pártok megfigyelői országos és egyéni választókerületi szinten is megfigyelhették az összesítési eljárást, valamint a levélszavazatok összeszámolását. Egy civil kezdeményezés több mint 27.000 önkéntest toborzott azért, hogy a pártok az ország valamennyi szavazatszámoló bizottságába tudjanak tagokat delegálni. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy nemzetközi megfigyelők a választás valamennyi szakaszát ellenőrizzék, és a nemzetközi megfigyelők nyilvántartásba vétele gördülékenyen ment.

Az NVI közlése szerint a részvételi arány 69.5% volt a szavazás napján, ami békésen zajlott. Az NVMM tagjai a megfigyelt szavazókörök döntő többségében a választás napján lezajlott folyamatok valamennyi szakaszát pozitívan értékelték. A szavazási eljárásokat nagyrészt betartották, de a titkosság elve többször sérült, sok szavazókörben túlszűfolttság alakult ki, és gyakran észleltek csoportos szavazást. Az NVMM tagjai arról számoltak be, hogy egyéb szabálysértések csak elszigetelt esetekben történtek. A szavazatszámolási eljárásokat nagyrészt betartották, és az NVMM tagjai csak néhány eljárási hibát és hiányosságot észleltek. A helyi választási irodákban általában megfelelően folyt a szavazatok összesítése, de bizonyos esetekben nem érvényesült az átláthatóság. Az NVMM tagjai jeleztek néhány problémát az adatbevitellel és az eredmények egyeztetésével kapcsolatban.

ELŐZETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

Háttér és Politikai környezet

Magyarország egy parlamentáris köztársaság, amelyben a törvényhozó hatalmat az egykamarás parlament gyakorolja. A miniszterelnök által vezetett kormány széleskörű végrehajtó hatalommal rendelkezik. 2022. január 11-én a köztársasági elnök, Áder János április 3-ra tűzte ki a parlamenti választások időpontját. Ugyanazon a napon a köztársasági elnök az ún. „gyermekvédelmi” törvény által érintett tárgykörökben kiírt népszavazás napját úgy határozta meg, hogy azt a parlamenti választásokkal együtt lehessen megtartani.¹ 2022. március 10-én, Áder úr második ötéves mandátumának 2022 májusában esedékes lejártát előrebocsátva, a parlament a Fidesz által jelölt

¹ A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvényt 2021. június 15-én fogadták el. Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) 2021. december 13-án kiadott [véleménye](#) szerint a törvény összeegyeztethetetlen a nemzetközi emberi jogi normákkal.

Novák Katalint választotta meg a következő köztársasági elnöknek, Magyarország első női elnökeként.

A 2010-es hatalomra jutása óta eltelt idő nagy részében a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség, a Kereszténydemokrata Néppárttal mint koalíciós partnerrel együtt, kétharmados parlamenti többséggel rendelkezett.² A kormányzó többség jelentős jogalkotási változtatásokat kezdeményezett, beleértve néhány olyan jogszabályváltozást is, amelyek az Európai Bizottság (EB) által Magyarországgal szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásokhoz vezettek.³ Az ún. „gyermekvédelmi” törvény elfogadása után az EB jogi eljárást indított Magyarországgal szemben az LGBTI csoporthoz tartozó személyek jogainak megsértése miatt, ezt követően pedig Orbán Viktor miniszterelnök bejelentette népszavazás kiírására irányuló szándékát.⁴

Az Egységben Magyarországért elnevezésű tömörülésben résztvevő hat ellenzéki párt megegyezett abban, hogy a jelenlegi választáson közös miniszterelnökjelöltet támogatnak a független Márki-Zay Péter személyében. Abban is megállapodtak, hogy egyetlen jelöltet állítanak mind a 106 egyéni választókerületben, valamint közös országos listát nyújtanak be.

Jogszabályi környezet

A jogszabályi környezet megfelelő alapot biztosít a demokratikus választások lebonyolításához, ugyanakkor számos olyan hiányosságot és kulcsfontosságú rendelkezést is tartalmaz, amelyek nem felelnek meg a nemzetközi standardoknak és kötelezettségeknek, így aláássák annak hatékonyságát.⁵ Az előző választások óta a jogszabályi környezet egy sor módosításon ment keresztül; a legutóbbi tartalmi változtatásokat 2020-ban fogadták el egy olyan törvénycsomag formájában, amely hét törvényt módosított. A módosítások nagyrészt választási ügyintézésrel kapcsolatos tárgyköröket érintettek, és tartalmaztak egy olyan jelentős változást is, amely a pártoknak a választásokon való teljes részvételi jogosultságát is érintette.⁶ A nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és jó gyakorlatokkal szemben a legutóbbi tartalmi módosítások elfogadását nem előzte meg az érintett szereplőkkel való érdemi konzultáció.⁷

² A 2018-as parlamenti választások eredményeként a 199 parlamenti mandátumból a Fidesz-KDNP koalíció 133; a Jobbik 26; a Magyar Szocialista Párt (MSZP) a Párbeszéddel együtt 20; a Demokratikus Koalíció (DK) 9; a Lehet Más a Politika (LMP; a pártot 2020-ban átnevezték: Lehet Más a Politika – Magyarország Zöld Pártja) 8; az Együtt pedig 1 mandátumot szerzett, továbbá egy független képviselő jutott be a parlamentbe. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata egy képviselői helyhez jutott a nemzetiségi listáról.

³ 2020 júniusában meghozott ítéletében az Európai Unió Bírósága (EUB) kimondta, hogy a civil szervezetek külföldi finanszírozását szigorító 2017-es törvény EU jogba ütközött. 2021 áprilisában a parlament hatályon kívül helyezte a törvényt. 2021 novemberében az EUB arra a következtetésre jutott, hogy az ún. „Stop Soros törvény”, amely büntetni rendelte az illegális bevándorlóknak nyújtott szervezett segítségnyújtásban való részvételt, ellentétes volt az EU joggal.

⁴ Az EB 2021. július 15-én indított [kötelezettségszegési eljárást](#). Orbán Viktor úgy [fogalmazott](#): „Azért van szükség a népszavazásra ... mert Brüsszel megtámadta Magyarországot”, „szükségünk van minden magyar ember támogatására, egyébként ezt a csatát nem tudjuk megnyerni.”

⁵ A parlamenti választásokat elsősorban a 2011. évi Alaptörvény (alkotmány), az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi törvény, a választási eljárásról szóló 2013. évi törvény, valamint a kampányköltségek átláthatóságáról szóló 2013. évi törvény szabályozza. A jogszabályi keretrendszert az igazságügyi miniszter rendeletei, valamint a Nemzeti Választási Bizottság jogi kötőerővel nem bíró iránymutatásai egészítik ki.

⁶ Ezeket a módosításokat az EBESZ és az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) [közös véleményben](#) értékelte; a felülvizsgálatra vonatkozó ajánlásokat nem követték érdemi lépések.

⁷ Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 5.8. bekezdése szerint a jogszabályokat egy nyilvános eljárást követően kell elfogadni. A törvénynek megfelelően a módosítások tervezetét véleményezés céljából közzétették. Ugyanakkor az Igazságügyi Minisztérium arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési

A közelmúltban elfogadott módosítások számos olyan technikai és tisztázó jellegű rendelkezést iktattak jogszabályba, amelyek pozitívnak értékelhetők, ideértve a választópolgárok és jelöltek nyilvántartásba vételével, a kampánnyal, a postai úton való szavazással, a választási eredmények megállapításával, valamint a megismételt választásokkal kapcsolatos szabályokat. Ezen módosítások ugyanakkor nem érintették az ODIHR korábban megfogalmazott ajánlásait, amelyek a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak és standardoknak való megfelelés érdekében tett további lépéseket szorgalmaztak, például a választójogra, a választókerületi határok meghatározására, az állami forrásokkal való visszaélés megelőzésére és az állam és a politikai pártok funkcióinak összemosódására, a médiaszabadságra, a kampányfinanszírozásra, valamint az állampolgári választási megfigyelésre vonatkozott.⁸ A jelentős szabályozási hiányosságok eredményeként a választási bizottságoknak és a bíróságoknak kellett a szabályok tartalmát meghatározni a panaszok elbírálása során. A jogbizonytalanságot tovább fokozta, hogy a panaszokat és fellebbezéseket elbíráló döntéseket, amelyek alakították ezen kampányügyek szabályozását, magasabb szintű fórumok gyakran megváltoztatták vagy megsemmisítették.

Az Alaptörvény biztosítja az alapvető jogokat és szabadságokat. Ugyanakkor a médiaszabadságot, az információkhoz való hozzáférés jogát, valamint az egyesülési szabadságot az elmúlt években korlátozták, illetve az igazságszolgáltatás függetlenségét gyengítették a közelmúltban elfogadott jogszabálymódosítások. A jelenleg is hatályban lévő veszélyhelyzet alatt a kormány különleges jogkörrel bír, hogy bizonyos alapjogokat és szabadságokat rendeletben korlátozzon.⁹

2021 novemberében eltörölték a parlamenti választások és az országos népszavazás egyidejű megtartásának tilalmát. Mivel ezt a két eseményt először rendezték meg egyszerre, ez egy komplikált és kétértelmű helyzetet eredményezett az egymást átfedő kampánytevékenységre vonatkozó szabályozás miatt.¹⁰ Pozitívumként értékelhető, hogy néhány adminisztratív jellegű törvénymódosítást fogadtak el a két eseménnyel összefüggő párhuzamos ügyintézés megkönnyítése érdekében, ugyanakkor a népszavazási kampányra vonatkozó szabályozás hiányosságai, és a két esemény közötti átfedések káros hatással voltak a folyamatra.

A népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás nagyrészt nem alkalmas egy demokratikus népszavazás lebonyolítására, és nem biztosít egyenlő feltételeket a népszavazási

Misszióját, hogy álláspontjuk szerint a civil szervezetek véleménye megegyezett a politikai ellenzék véleményével, ezért ezen szervezetekkel való egyeztetést szükségtelennek ítélték. A széleskörű egyeztetés hiánya, valamint az, hogy a módosításokat egy hónappal azok benyújtását követően elfogadta a parlament, az ellenzék és a civil társadalom kritikáját váltotta ki, akik bizonyos rendelkezések mögött politikai motivációt véltek felfedezni.

⁸ Az EBESZ [1999. évi Isztambuli Dokumentumának](#) 26. bekezdésében az EBESZ minden résztvevő állama kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy érdemben megfontolja az ODIHR választási értékelését és ajánlásait. A hatóságok úgy tájékoztatták az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy a magyar demokratikus és jogi hagyományokkal ellentétesnek tekintett ajánlásokat nem fontolják meg. Így például, a hatóságok szerint a magyar jogi hagyományokkal nem összeegyeztethető az ODIHR azon korábbi ajánlása, amely a nemzetközi standardoknak megfelelően az értelmi fogyatékkal élő emberek szavazati jogát korlátozó rendelkezések teljes eltörlését szorgalmazta.

⁹ A COVID-19 pandémia miatt elrendelt veszélyhelyzet 2022. június 1-ig marad hatályban. 15 nap elteltével a rendeletek hatályának fenntartásához parlamenti jóváhagyás szükséges. Habár a legtöbb járványügyi korlátozást, ideértve a gyülekezési jogra vonatkozót is, a választásokat megelőzően feloldották, a 521/2020. (XI. 25.) számú kormányrendelet, amely a közérdekű adatigénylések megválaszolására nyitva álló 30 napos határidőt 90 napra emelte, továbbra is hatályban van.

¹⁰ Továbbá, habár az országos népszavazás megtartására vonatkozó teljeskörű tilalmat, amelyet egy járványügyi kormányrendelet vezetett be, 2022. január 1-i hatállyal feloldották, a helyi népszavazásra vonatkozó tilalom továbbra is hatályban van. A törvénymódosítást eredetileg a Párbeszéd Magyarországért nevű ellenzéki párt egyik országgyűlési képviselője, Szabó Tímea kezdeményezte, amelyet 183 képviselő támogatott.

kampánytevékenységek számára.¹¹ A 2018-ban elfogadott törvénymódosítás szerint a kormánynak mint a népszavazás kezdeményezőjének teljeskörű jogosultsága van kampánytevékenység folytatására. A népszavazási törvény nem írja elő a hatóságok számára a semlegesség követelményét, és nem tilalmazza a költségvetési források népszavazási kampány céljára való felhasználását. A törvény továbbá azonos mediasurgázási kampánylehetőséget biztosít a kormány mint a népszavazás kezdeményezője és a parlamenti pártok számára, ahelyett, hogy az a népszavazási kezdeményezés támogatóit és ellenzőit illetné meg egyenlően. A szabályozás ezen aspektusai nincsenek összhangban a nemzetközi jó gyakorlatokkal.¹² A jogszabályok nem határozzák meg világosan, hogy mi minősül népszavazási tárgyú politikai reklámnak. Továbbá, sem a kormány, sem a választási ügyintézésért felelős hatóságok részére nincs kötelezően előírva a jogszabályokban, hogy a választókat objektív és kiegyensúlyozott információkkal lássák el a népszavazásra bocsátott kérdésekről vagy a kérdések támogatóinak és ellenzőinek álláspontjáról, ami jelentősen megnehezíti a választók számára, hogy tájékozott döntést hozzanak.¹³

A választási és népszavazási rendszer

A 199 országgyűlési képviselőt vegyes rendszer szerint választják meg: 106 képviselőt egyéni választókerületben többségi elv alapján, 93 képviselőt pedig zárt listáról egy olyan országos szintű arányos választási versenyben, amely részben kompenzációs elemeket tartalmaz, változó választási küszöb szerint.¹⁴ Az országos pártlistán mandátumot eredményező szavazatszám negyedére van szükség ahhoz, hogy egy jelölt mandátumot szerezzen valamely nemzetiségi listáról.¹⁵ Ha ezt a küszöbértéket nem éri el egy adott nemzetiség, akkor jogosult szavazati joggal nem rendelkező szószólót küldeni a parlamentbe.

A 2020-as törvénymódosítások szerint, amelyek szigorúbb feltételeket vezettek be az országos arányos választási versenyben résztvevő pártok számára, egyidejűleg legalább 71 egyéni jelöltet kell állítani (a korábbi 27 helyett) az ország 19 megyéjéből 14-ben (a korábbi 9 helyett) és

¹¹ A népszavazásokra vonatkozó szabályozást az Alaptörvény, és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi törvény tartalmazza.

¹² A Velencei Bizottság által kiadott [A népszavazással összefüggő jó gyakorlatok](#) elnevezésű dokumentumhoz tartozó Iránymutatás I.2.2. és I.3.1. pontjai szerint: „A népszavazási kezdeményezés támogatói és ellenzői számára egyenlő esélyeket kell biztosítani, különösen a médiában (főleg a hírműsorokban) való megjelenést, az állami forrásokhoz való hozzáférést, illetve egyéb támogatásokat illetően... A hatóságoknak semlegesnek kell maradniuk, biztosítaniuk kell az esélyegyenlőséget mint a választók szabad véleményformálásának egyik zálogát... A választásokkal ellentétben, nem szükséges teljes mértékben megtiltani a hatóságoknak, hogy a népszavazási kezdeményezés mellett vagy ellen foglaljanak állást... Ugyanakkor az állami hatóságoknak tilos a szavazás eredményét túlzott mértékű, egyoldalú kampány útján befolyásolni, és tilos visszaélniük a helyzetükkel... A költségvetési források kampány céljából történő felhasználását a hatóságok által tilalmazni kell.”

¹³ A Velencei Bizottság által kiadott [A népszavazással összefüggő jó gyakorlatok](#) elnevezésű dokumentumhoz tartozó Iránymutatás I.3.1. pontja kimondja, többek között, hogy „A hatóságok kötelesek objektív információt szolgáltatni... Ebbe beletartozik, hogy a népszavazásra bocsátott szöveget, valamint egy tájékoztatót vagy a kezdeményezés támogatói és ellenzői által megfogalmazott kiegyensúlyozott kampányanyagot [közvetlenül] a szavazók rendelkezésére kell bocsátani a népszavazás előtt megfelelő időben... azért, hogy a választók tájékozott véleményt tudjanak kialakítani... Az információkat elérhetővé kell tenni... a nemzetiségek hivatalos nyelvén.”

¹⁴ A következő választási küszöbértékek az irányadók: 5% az önállóan induló pártok esetében, 10% a két pártból álló koalícióra nézve, és 15% a három vagy annál több pártból álló szövetségre vonatkozóan. A nemzetközi jó gyakorlatok fényében a koalíciókra vonatkozó küszöbértékek kifejezetten magasnak tekinthetők. Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a [Yumak és Sadak kontra Törökország](#) ügyben született ítéletét, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a 10%-os küszöb, bár nem ütközik az Emberi Jogok Európai Egyezményébe, de túlzott mértékű, és annak leszállítását javasolta.

¹⁵ A küszöbértéket úgy határozzák meg, hogy az országos listára leadott összes szavazat számát elosztják 93-mal.

Budapesten is.¹⁶ Miközben a politikai pártok és egyéb szereplők általánoságban egyetértenek abban, hogy ez az intézkedés hozzájárulhat a kizárólag az állami kampányfinanszírozás igénybevétele céljából induló „kamupártok” jelentett probléma kezeléséhez, egyesek azt mondták az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának, hogy szerintük a kötelező jelöltszám megnövelése túlzott akadályt gördít a részvétel elé.¹⁷

Az egyéni választókerületi határok 2014 óta nem változtak. Az egyes választókerületekben a nyilvántartásba vett szavazók számát tekintve a választókerületek között jelentős egyenlőtlenség, helyenként akár 33%-os eltérés is megfigyelhető, ami összeegyeztethetetlen a választójog egyenlőségének elvével, és bizonyos esetekben a nemzeti jogba ütközik.¹⁸ Továbbá, a választókerületi határok módosítására a 2018-as választást követően annak ellenére sem került sor, hogy a törvény előírja azon választókerületek határainak módosítását, amelyek a legutóbbi parlamenti választások során rögzített átlagos szavazói létszámhoz képest több mint 20%-os eltérést mutatnak.¹⁹

Országos népszavazást 200.000 választópolgár kezdeményezhet vagy annak elrendeléséről a parlament jogosult dönteni, ha azt a köztársasági elnök, a kormány vagy legalább 100.000 választópolgár kezdeményezi.²⁰ A jelenlegi népszavazást a kormány kezdeményezte öt kérdésben. A Nemzeti Választási Bizottság (NVB), amelynek hatáskörébe tartozik a népszavazási kérdések eljárási és tartalmi alapú törvényességi vizsgálata, mind az öt kérdést hitelesítette, de a Kúria az egyik döntését megváltoztatta.²¹ Az ugyanazon kezdeményező által benyújtott több kérdés egy szavazólapon szerepel, és mindegyik kérdésre „igen” vagy „nem” választ lehet adni. A népszavazás akkor érvényes, ha az összes nyilvántartásba vett választópolgár több mint 50%-a érvényesen szavaz. Habár a törvény szerint valamennyi népszavazás eredménye kötelező, a nemzetközi jó gyakorlatokkal ellentétes módon a jelenlegi népszavazás jogkövetkezményei nem

¹⁶ Az Igazságügyi Minisztérium javaslata a jelöltek számát 50-re emelte volna, amelyet tovább növeltek 71-re egy független parlamenti képviselő indítványa alapján.

¹⁷ Az ODIHR és a Velencei Bizottság [közös véleményében](#) javasolta a módosított számok jelentős csökkentését, mivel a szigorúbb feltételek „hozzájárulhatnak a polarizáció szintjének megemelkedéséhez a politikai szinten és végső soron a társadalomban”, valamint megjegyezte, hogy a „kamupártok” visszaszorítása érdekében egyéb eszközök is használhatók.

¹⁸ A 106 választókerületből 25-ben a eltérés mértéke több mint 10%, ezen belül 18 választókerületben több mint 15%, a legnagyobb pedig 33%. Az EBESZ 1990. Évi [Koppenhágai Dokumentumának](#) 7.3. bekezdésében a résztvevő államok vállalták, hogy „a nagykorú állampolgárok számára biztosítják az általános és egyenlő választójogot”. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött iránymutatás I.2.2. pontja kimondja, hogy „az átlagtól való eltérés megengedhető mértéke 10%, ami semmiképpen nem mehet 15% fölé, kivéve, ha azt különleges körülmények indokolták teszik.”

¹⁹ A két érintett választókerület a Pest megyei 2. és 5. számú választókerület. A nemzetközi jó gyakorlatokkal ellentétben, a választókerületek határai sarkalatos törvényben vannak rögzítve, amelyeket csak kétharmados parlamenti támogatottsággal lehet módosítani. 2020 augusztusában az NVI benyújtott az Igazságügyi Minisztériumnak egy választókerületi határok módosítására irányuló javaslatot, hogy a választói eloszlás megfeleljen a törvényi előírásoknak; a javaslat sosem került a parlament napirendjére. 2020 decemberében a parlamenti ellenzék egyik tagja azonos tartalommal nyújtott be egy választókerületi határok módosítására irányuló javaslatot, amit viszont leszavaztak a parlamentben.

²⁰ Népszavazást az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéstről lehet tartani bizonyos kivételekkel, mint például valamely nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érintő kérdések.

²¹ Számos indítvány támadta az öt népszavazási kérdést eljárási és tartalmi alapon egyaránt a Kúria és az Alkotmánybíróság előtt. Az egyik kérdést, amelyet a Kúria törvényellenesnek ítélt, az Alkotmánybíróság később jóváhagyta; ugyanakkor időközben a parlament már határozott a népszavazás elrendeléséről a maradék négy kérdésben. A megismételt eljárás keretében hozott döntésével március 23-án a Kúria ismét elutasította az ötödik kérdést.

világosak, hiszen a kérdések alapjául szolgáló tárgyköröket a 2021. évi „gyermekvédelmi” törvény már szabályozza.²²

Választási igazgatás

A parlamenti választásokkal és a népszavazással kapcsolatos ügyintézés egy párhuzamos négy szintű szervezetrendszer látja el, amelynek részei az NVB, 20 területi választási bizottság (TVB), 106 országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (OEVB), valamint 10.243 szavazatszám-láló bizottság (SZSZB). Továbbá az NVH, 20 terület választási iroda (TVI), 97 országos egyéni választókerületi választási iroda (OEVI) és 1.264 helyi választási iroda feladata a választások lebonyolítása és a megfelelő bizottságok munkájának segítése a döntéshozatali eljárás során.²³ Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója arra a következtetésre jutott, hogy a választási irodák és bizottságok párhuzamos működése, azok funkcióinak világos lehatárolása nélkül gyengítette a választási irodák működésének felügyeletére irányuló szándék érvényesülését.

Az NVB egy állandóan működő független testület, amely az elnökből és hat választott tagból áll.²⁴ A nyilvántartásba vételt követően azon jelölőszervezetek, amelyek országos listát állítottak, jogosultak egy-egy tagot delegálni az NVB-be.²⁵ Az NVB 18 jelenlegi tagja közül négy, ideértve az elnökhelyettest is, nő. A választások kiírása és a pártok által delegált tagok kiválasztása között eltelt 50 nap során több döntés is született a pártlisták nyilvántartásbavétele, valamint panaszok és fellebbezések elbírálása tárgyában a pártok által delegált tagok nélkül, ami elvett az NVB döntéshozatali eljárásának pluralizmusából.

A TVB, az OEVB és az SZSZB három tagját az egyes megyei vagy helyi önkormányzatok választják az illetékes választási iroda ajánlása alapján.²⁶ A közelmúltban elfogadott jogszabálmódosítások kiszélesítették a HVI-k döntési szabadságát, hogy további tagokat nevezhessenek ki abban az esetben, ha a választási verseny résztvevői nem delegálnának kellő számú tagot, és így az SZSZB létszáma nem érné el az 5 főt. A szavazóbizottsági tagok toborzása nyilvános felhívás alapján történt, amelyek nem tartalmaztak részletes elvárásokat és nem voltak egységesek, ami gyengítette a kiválasztási eljárás átláthatóságát. Az egyes HVI-k képzéseket szerveztek a jegyzőkönyvvezetőknek, akik az SZSZB munkáját segítik a választás napján, és felelősek a választási eredményt tartalmazó jegyzőkönyv kitöltéséért, továbbá képzéseket tartottak a választott és a delegált tagok számára az NVB által kiadott képzési anyagok alapján. Az SZSZB tagok számára tartott képzéseket, amelyeken az ODIHR Választási Megfigyelési Misszió megfigyelői részt vettek, jól szervezettek és átfogónak találták. A OEVB-k és a TVB-k nem részesültek képzésben, még a TVB-nek a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatos

²² A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás I.3.1.c. pontja kimondja: „A szavazásra bocsátott kérdésnek világosnak kell lennie; nem lehet félrevezető; nem lehet sugalmazó; a választókat tájékoztatni kell a népszavazás következményeiről; a választóknak képesnek kell lenniük arra, hogy a feltett kérdésre igen vagy nem válasszal, illetőleg a szavazólap üresen hagyásával feleljenek.”

²³ A választási irodák hierarchikus rendszerben működnek, amelynek élén az NVI elnöke áll, akit a miniszterelnök javaslatára Magyarország köztársasági elnöke nevez ki kilenc évre. Az alacsonyabb szintű irodákat helyi jegyzők vezetik, akik egyben az adott szinten működő bizottságok titkárságaként járnak el. Néhány esetben az OEVI és a HVI elnöke ugyanaz a személy.

²⁴ Minden parlamenti képviselőcsoporttal rendelkező politikai pártnak joga van egy teljes szavazati joggal rendelkező tagot választani. Ezen tagok mandátuma a következő parlamenti választások kiírásának időpontjában jár le.

²⁵ Összesen 6 politikai párt és 5 nemzetiségi jelölőszervezet delegált tagokat, akik március 4. óta vesznek részt az üléseken.

²⁶ Az adott választókerületben regisztrált politikai pártok vagy független jelöltek fejenként legfeljebb további két jelöltet delegálhatnak az egyes szavazatszám-láló bizottságokba.

fellebbezések ügyében betöltött új szerepével kapcsolatban sem, de szükség esetén lehetőségük van egyeztetni az illetékes OEVI-vel vagy TVI-vel.²⁷

Mindent egybevetve a választási szervek szakszerűen és hatékonyan végezték a technikai előkészületeket és minden törvényes határidőt betartottak. Az NVB ülései nyilvánosak voltak, a napirendet rövidebbel az ülések előtt tették elérhetővé, és az NVB döntéseit időben közzétették. Ugyanakkor a választási bizottságok ülései nagyrészt nélkülözték az érdemi vitát, és az előre elkészített határozattervezetről való szavazásra korlátozódtak, különösen a delegált tagok csatlakozását megelőzően. A tagok hozzászólási lehetőségének időbeli korlátozásával együtt ez gyengítette a döntéshozatali eljárás átláthatóságát és kollegiális jellegét.²⁸ Habár az NVB üléseit elektronikus kommunikációs eszközök útján is meg lehet tartani, azokat nem közvetítik online vagy más médián keresztül, és az ülések jegyzőkönyveit az ülést követő körülbelül két héten belül hozzák nyilvánosságra. Ezenkívül a választásban résztvevő jelölőszervezetek nem bíztak meg teljesen az ügyintéző szervezetekben, főleg a magasabb szinteken, mivel aggályaik voltak a kormánypárti kinevezettek túlsúlyával kapcsolatban.²⁹

A választási ügyintéző szervek komoly erőfeszítéseket tettek azért, hogy a törvényi előírásokkal összhangban megerősítsék a választásokhoz való hozzáférést a fogyatékkal élő emberek számára.³⁰ Az NVI által működtetett tájékoztató célú weblapon elérhetőek voltak a választásra és a népszavazásra vonatkozó alapvető információk, valamint választói képzési anyagok és különböző korlátozottsággal rendelkező felhasználókra szabott könnyített tartalmak. Összesen 1.648 személy kérelmezte, hogy akadálymentesített szavazókörben adhassa le szavazatát, és 246 személy kért Braille írással készült szavazósablont. Továbbá, több mint 80.000 szavazó igényelt mozgóurnát. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának megfigyelői azt találták, hogy választóknak szóló tájékoztató kampányokat főleg civil szervezetek végeztek.

A választói nyilvántartás

Minden olyan felnőtt korú személy, aki a választás napján betöltötte a 18. életévét, házasságban élő személyek esetén a 16. életévét, jogosult szavazni, kivéve azokat, akiket egyedi ügyben hozott bírósági döntés alapján korlátozott belátási képességükre tekintettel vagy bűncselekmény elkövetése miatt szavazati joguktól megfosztottak.³¹ A választójog korlátozása értelmi

²⁷ Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója azt a tájékoztatást kapta, hogy néhány OEVB és a OEVI tag a választási jog területén tapasztalattal rendelkező jogász és egyetemi oktató, akik számára nem szükséges képzést nyújtani. Ugyanakkor az NVB elnöke elárulta, hogy az egyes OEVB-k nem egységes módon bírálták el a panaszokat a választási időszakban.

²⁸ Az NVB eljárási szabályzata rögzíti, hogy a bizottsági tagok két napirendi ponthoz szólhatnak hozzá a napirend tárgyalása során egy kétperces és egy egyperces hozzászólás keretében. Ez az időkeretet öt percre lehet meghosszabbítani. Ez a szabály hozzájárulhat az ülések hatékony lefolytatásához, de nem biztosít kellő időt az ügyek alapos megvitatására.

²⁹ A Fidesz hasonló aggályokat fogalmazott meg az alacsonyabb szintű választási szervekkel kapcsolatban néhány olyan településen, ahol az ellenzék birtokolja a politikai többséget. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás II.3.1. pontja hangsúlyozza, hogy „a választási jogszabályokat egy pártatlan testületnek kell alkalmaznia.”

³⁰ [A fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény bizottságának 2022. évi záró észrevételei](#) Magyarországon vonatkozásában számos problémára világítottak rá a fogyatékkal élő személyek szavazati joga kapcsán, és négy vonatkozó ajánlást tettek közzé, így különösen a választójog, a szavazás során történő segítségnyújtás, ésszerű alkalmazkodás, valamint a fogyatékkal élő személyek megválasztásának és kinevezésének népszerűsítésére vonatkozó intézkedéseket illetően.

³¹ Az NVB adatai szerint ez a változás 72.360 személyt érintett. A választási eljárásról szóló törvény 2020-as módosítása következtében a „patologikus függőség” már nem minősül a szavazati jogból való kizárás megalapozó oknak. Az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját a fogyatékkal élő személyek jogaival foglalkozó szervezetek arról tájékoztatták, hogy az egyéniesített bírói döntés követelményének bevezetése

fogyatékoság alapján, valamint a családi állapoton alapuló különbségtétel nem egyeztethető össze a nemzetközi követelményekkel.³²

A választói névjegyzéket az NVI kezeli.³³ Az április 2-i adatok szerint összesen 8.22 millió polgár jogosult szavazni a parlamenti választáson és a népszavazáson.³⁴ A magyarországi lakóhellyel rendelkező személyeknek nem kell kérelmezniük a választói névjegyzékbe vételüket. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett politikai pártok és a civil szervezetek szerint a választói névjegyzék általánosságban megbízható. Ugyanakkor a 2021 novemberében elfogadott törvénymódosítás, amely megváltoztatta a lakóhely definícióját és megkönnyítette a személyi nyilvántartásba vétel feltételeit, gyengítette a választói nyilvántartás manipulációja elleni garanciákat.³⁵ Ezenfelül a törvénymódosítás elfogadásának időzítése is szembemegy a nemzetközi jó gyakorlatokkal.³⁶ Az NVI erőfeszítései, hogy heti rendszerességgel tegye közzé a választói nyilvántartás részletes adatait, hozzájárult az átláthatóság növeléséhez. A választópolgárok a választásokat megelőző második napig kérhetik a választói névjegyzékben szereplő adataik módosítását.³⁷ Az NVI adatai szerint a törvénymódosítást követően a választói nyilvántartás választókerületekre vonatkozó adataiban bekövetkezett változások 0.002 és 0.95 % között mozogtak.³⁸

-
- ellenére a mentális egészségügyi problémákkal rendelkező személyek választójogból való kizárására vonatkozó bírósági joggyakorlat nem változott. Valamint az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának tudomására jutott, hogy a belátási képesség hiányára alapozott korábbi bírói döntéseket, amelyek elvonták valamely személy választójogát, nem vizsgálják felül.
- ³² A fogyatékkal élő személyek jogairól szóló 2006. évi [ENSZ Egyezmény](#) (CRPD) 29. cikke értelmében a részes államok „biztosítják, hogy a fogyatékkal élő személyek másokkal azonos alapon, ténylegesen és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékkal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és a választhatóságra”. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a CCPR-hoz fűzött [25. számú Általános kommentárjának](#) 3. cikke szerint: „a [választójog] gyakorlásában tilos minden megkülönböztetés faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születési vagy egyéb állapot alapján.”
- ³³ Az anyakönyvi nyilvántartás a Belügyminisztérium által kezelt központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatain alapul, míg az Országos Bírósági Hivatal és a Bűnügyi nyilvántartás szolgáltat adatot a választójoguktól megfosztott személyekről.
- ³⁴ Ez magában foglal 7.536.306 olyan személyt, aki a lakóhelye szerinti választókerületben szavaz, 157.551 olyan személyt, aki más választókerületbe jelentkezett át, 65.480 olyan személyt, aki kérvényezte a külképviseleten való szavazást, valamint 456.129 magyarországi állandó lakóhellyel nem rendelkező személyt, akik levélben jogosultak szavazni (ezen belül 40.570 személy regisztrált nemzetiségi szavazóként).
- ³⁵ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény módosítása következtében az állandó lakóhely definícióját felváltotta az állami szervekkel való kapcsolattartás céljából megadott értesítési cím. Az országgyűlési képviselők egynegyede megtámadta ezt a törvénymódosítást az Alkotmánybíróság előtt azon az alapon, hogy az értesítési cím alapján a továbbiakban nem lenne megállapítható a tényleges állandó lakóhely. Az indítványt február 14-én elutasította az Alkotmánybíróság. A testület döntésében úgy fogalmazott, hogy a törvénymódosítás szükséges volt, mivel az „arra a társadalmi jelenségre ad szabályozási választ, hogy a lakcímbeljelentések egy része mára már nem a valós viszonyokat tükrözi.”
- ³⁶ A Jó gyakorlatok kódexéhez fűzött Iránymutatás II.2.b.pontja többek között előírja, hogy „a választási joganyag alapvető rendelkezéseit, különösen a szűk értelemben vett választási rendszert, a választási bizottságok tagságát és a választókerületi határok meghúzását érintő szabályokat, nem szabad a választásokat megelőző egy éven belül módosítani.”
- ³⁷ A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás I.1.2. pontja előírja, hogy „[a] választói névjegyzéket közzé kell tenni.”
- ³⁸ A választói névjegyzékben bekövetkezett változásokra vonatkozó adatok az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója elemzésén alapulnak az NVB által 2021. december és 2022. március 31. között publikált adatai alapján. A 2021-re vonatkozó adatokat az NVB más formátumban tette közzé, mint a frissebb adatokat, ez nem könnyítette meg a választási névjegyzékben megfigyelhető trendek összehasonlítását.

A külföldön szavazók kétféle módon szavazhatnak. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választóknak március 25-ig kellett kérvényezniük, hogy a magyar külképviseleten működő 146 szavazókör egyikén adhassák le a szavazatukat. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választók jogosultak levélben szavazni. Az, hogy a levélben történtő szavazásra jogosult közel félmillió választó nyilvántartási adatait csupán tíz évenként kell frissíteni, nem felel meg a nemzetközi jó gyakorlatoknak és a nyilvántartás megbízhatóságával kapcsolatos aggályokat vet fel.³⁹ A levélszavazatok választókhöz juttatásával kapcsolatos panaszokra reagálva az NVB megállapította, hogy az NVI nem köteles ellenőrizni a levélszavazatok megfelelő eljuttatását.⁴⁰ A külföldi szavazásra vonatkozó eltérő rendelkezések, attól függően, hogy valamely választónak van-e magyarországi lakóhelye vagy sem, aggályosak a választójog egyenlőségének elvére nézve.⁴¹

A jelöltek nyilvántartásba vétele

Minden szavazati joggal rendelkező állampolgár választható. Egyéni választókerületi képviselőjelöltek állíthat egy vagy több jelölőszervezet vagy indulhatnak független jelöltként.⁴² Az egyéni képviselőjelölteknek legalább 500 aláírást kellett gyűjteniük a saját választókerületükben szavazásra jogosult személyektől az NVI által jóváhagyott aláírásgyűjtő íveken. A nemzetközi jó gyakorlatokkal ellentétben a népszavazásra vonatkozó jogi szabályozás nem tartalmazza a népszavazást támogató és ellenző fogalmát, és nem követeli meg a politikai pártoktól és egyéb szereplőktől, hogy a népszavazási kampányban való részvétel érdekében regisztráljanak.⁴³

Egy az egyenjogúságon alapuló regisztrációs eljárás keretében az NVB 55 jelölőszervezetet vett nyilvántartásba, ezen belül 12 nemzetiségi önkormányzatot, valamint hét szervezet nyilvántartásba vételét tagadta meg a jelöltállításához szükséges dokumentáció hiányosságai miatt.⁴⁴ Összesen hat országos listát vett nyilvántartásba, és egy lista regisztrációját utasította el.⁴⁵ A nyilvántartásba

³⁹ A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás I.1.2. pontja előírja, hogy a következő feltétel teljesítése elengedhetetlen a választói nyilvántartás megbízhatóságához: „ii. az adatokat rendszeresen, legalább évente frissíteni kell.”

⁴⁰ Március 21-én egy magánszemély panaszt nyújtott be az állítva, hogy Szerbiában a levélszavazatok kézbesítését a Vajdasági Magyarok Szövetsége nevű magyar nemzetiségi párt végezte a szerb postaszolgálat helyett. Az NVB a panaszt elutasította azon az alapon, hogy az NVI nem felelős a levélszavazatok megfelelő kézbesítésének ellenőrzéséért. A fellebviteli fórumként eljáró Kúria a döntést helyben hagyta. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójához olyan értesülések érkeztek, amelyek szerint a környező országokban helyi szervezetek befolyást gyakorolhatnak a szavazókra miközben segítenek nekik kitölteni és feladni a szavazólapokat. Április 3-án az NVB hatáskör hiánya miatt elutasító döntést hozott abban az ügyben, amelyben azt állították, hogy szavazatokat semmisítettek meg a romániai Marosvásárhelyen. Az Egységben Magyarorszáért az eset után az összes levélszavazat megsemmisítését követelte.

⁴¹ Az EBESZ 1990. évi [Koppenhágai Dokumentumának](#) 7.3. bekezdése szerint a résztvevő államok vállalták, hogy „biztosítják az általános és egyenlő szavazati jogot minden felnőtt korú állampolgár számára.”

⁴² A jelöltek a választásokat megelőző napon 11 óráig visszaléphetnek. Az ODIHR és a Velencei Bizottság ajánlásaival ellentétesen a választást követően törlik a pártlistáról azokat a jelölteket, akik nem szereztek mandátumot.

⁴³ [A népszavazásrokra vonatkozó jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött iránymutatás I.2.2. pontja úgy rendelkezik, hogy „a népszavazási kezdeményezés támogatói és ellenzői számára egyenlő esélyeket kell biztosítani.”

⁴⁴ A Magyar Nemzeti Párt regisztrációját két alkalommal tagadták meg a megfelelő jogi képviselő hiánya miatt, majd végül nyilvántartásba vette a pártot.

⁴⁵ A jelölőszervezetek között vannak politikai pártok, amelyek egyéni választókerületi jelöltek és országos listát állítanak, valamint nemzetiségi önkormányzatok. Az NVB megtagadta az A Mi Pártunk – IMA nyilvántartásba vételét, mivel a párt csak 10 egyéni jelöltet állított 7 megyében és a fővárosban. Az Egységben Magyarorszáért, a Normális Élet Pártja, a Kétfarkú Kutya Párt, a Megoldás Mozgalom, a Mi Hazánk, és a Fidesz-KDNP megfelelt az országos lista állításához szükséges feltételeknek, és határidőn belül benyújtották az iratokat.

vett listákon összesen 1.035 jelölt szerepel, ezen belül 204 nő (19.7%). A nemzeti kisebbségek 111 jelöltet állítottak, akik közül 49 nő (44.1%). Az illetékes OEVB-k 663 egyéni választókerületi jelöltet regisztráltak, akik közül 116 nő (17.5%); 34 egyéni választókerületi jelölt indult függetlenként. Az OEVB-k 105 jelölt regisztrációját tagadták meg, nyolc jelölt visszalépett, egy jelölt nyilvántartásba vételét pedig törölték.⁴⁶ Az NVI létrehozott egy olyan weboldalt, amelyen a választók ellenőrizhetik, hogy adataikat felhasználta-e bármely jelölt támogatására. Több panasz és fellebbezés is érkezett jelöltektől és magánszemélyektől visszaélészerű aláírásgyűjtéssel és személyi adatokkal való visszaélésekkel kapcsolatban. Az illetékes TVB az ügyek többségében a beadványokat elutasította formai okokra, kései benyújtásra vagy elegendő bizonyíték hiányára hivatkozva; az esetek csupán egy részében továbbították a panaszokat a rendőrségnek.⁴⁷ A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy több mint 100 büntetőeljárás indult a jelöltek nyilvántartásba vétele céljából benyújtott aláíróíveken szereplő aláírások meghamisítása és személyi adatok visszaélészerű használatának gyanúja alapján, amelyek még folyamatban vannak.⁴⁸

Kampánykörnyezet

A hivatalos kampány február 12-én kezdődött és egészen a választás napjáig tartott.⁴⁹ Az EBESZ felé tett kötelezettségvállalásokkal ellentétben az állami tisztviselők kampánytevékenységét a jogszabályok semmilyen módon nem korlátozzák, és az állami források kampánycélú felhasználását nem tiltja jogszabály.⁵⁰ A népszavazási kampánytevékenységet a jog nagyrészt nem szabályozza.

Az egyesületi és a gyülekezési szabadágot tiszteletben tartották, és a választási verseny résztvevői nagyrészt szabadon végezhetik kampánytevékenységét, ugyanakkor a kampányt az egyenlő versenyfeltételek alapvető hiánya jellemezte. A jelöltek különböző álláspontokat képviseltek. A pártok aktív kampányt folytattak az egész országban, régióként eltérő mértékben, különböző kampánytevékenységek formájában, úgy mint választókkal való találkozók, lakásokba történő

⁴⁶ A Fővárosi TVB törölte az egyik jelölt nyilvántartásba vételét miután megállapította, hogy egyes aláíróíveken szereplő adatok nem feleltek meg a törvényi követelményeknek, így az aláírások egy részét érvénytelenítette, aminek következtében az érvényes aláírások száma a szükséges 500 alá esett. Az Egységben Magyarorszáért egyik jelöltje megtámadta a Budapest 5. számú OEVB döntését, amellyel nyilvántartásba vette az Megoldás Mozgalom jelöltjét, mert állítólag több aláírást is meghamisítottak (öt magánszemély jelentette, hogy a mozgalom visszaélt a személyi adataival).

⁴⁷ A legtöbb TVB megvizsgálta a szavazók panaszait, amelyekben az állították, hogy a jelöltek – leggyakrabban a Megoldás Mozgalom és a Normális Élet Pártja – visszaéltek személyes adataikkal. Néhány jelölt megtámadta a nyilvántartásba vétel tárgyában hozott OEVB döntéseket, és kérte az illetékes TVB-t, hogy vizsgálja felül a benyújtott aláírások érvényességét. Az NVB-hez összesen 7 panasz érkezett aláírásgyűjtésekkel kapcsolatos szabálytalanságokról, beleértve az aláírások meghamisítását is; minden panaszt elutasítottak. 2022 márciusában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 3.000.000 forint (8.000 euro) összegű bírságot szabott ki a Közös Nevező 2018 nevű párttal, és annak alapítójával, Gődény Györggyel szemben (aki a Normális Élet Pártja jelenlegi vezetője) egy 2020-as ügyben azért, mert egy online petíciós kampány keretében megtevesztették az aláírókat a személyi adataik felhasználásának célját illetően. 2022. március 17-én a NAIH vizsgálatot indított a Normális Élet Pártja ellen, mert több panasz is érkezett a hatósághoz a jelenlegi választásokkal összefüggően végzett online személyi adatgyűjtés törvényteleniségével kapcsolatban.

⁴⁸ Továbbá, néhány jelölttel szemben azért indult büntetőeljárás, mert a gyanú szerint megkísérelték lefizetni a választópolgárokat, hogy aláírásukkal támogassák az indulásukat.

⁴⁹ A szavazás napján tilos kampánygyűléseket tartani és médiában kampányreklámokat sugározni, valamint a szavazókörök 150 méteres körzetében nem lehet kampánytevékenységet folytatni.

⁵⁰ A törvény meghatároz bizonyos alapelveket a választási joganyag alkalmazására nézve, így például a választáson indulók esélyegyenlőségét és a választások tisztaságának megóvását. Tilos az állami és helyi önkormányzati hatóságok helyiségeiben kampánytevékenységet folytatni. Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 5.4 cikke megköveteli „az állam és a politikai pártok világos elválasztását”.

bekopogtatások, kisebb utcai és fedett helyiségben tartott rendezvények. Az ODIHR hosszútávú megfigyelői (HTM) által meglátogatott rendezvények a választókkal történő közvetlen érintkezésre fókuszáló kisebb összefüggésektől a pár száz fős gyűlésekig terjedtek, néhány rendezvényen több tízezer ember jelent meg.⁵¹ Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója jelentős egyenlőtlenségeket tapasztalt a kampányreklám céljára használható óriásplakát felületek eloszlásával kapcsolatban a kormánypártok javára. A kormánypártok és az ellenzéki pártok egyaránt kihelyeztek kisebb plakátokat sok helyen az országban.⁵² A pártok és a jelöltek intenzíven használták a közösségi médiát kampányüzeneteik népszerűsítése céljából.⁵³ A választóknak címzett emailek és szöveges üzenetek kiküldése a kampány során többször felvetette annak gyanúját, hogy a kormányzó párt és az ellenzéki pártok visszaéltek a választók személyi adataival (lásd Panaszok és jogorvoslatok).

A kampány erőteljesen negatív volt, a kormánypárt és a fő ellenzéki tömörülés kölcsönös vádaskodása jellemezte.⁵⁴ A kampányban, főleg annak első két hetében hangsúlyos szerepet kapott a háború, amit az Oroszországi Föderáció Ukrajna elleni támadása indított el.⁵⁵ Az Egységben Magyarországért ellenzéki kampánya Márki-Zay Péter országos kampánykörútjára összpontosított, míg a Fidesz kampánya Orbán Viktor miniszterelnöki tevékenységét helyezte a középpontba, különösen az Ukrajnában zajló háború és a menekültek beáramlásával kapcsolatban. Helyi szinten a Fidesz jelöltjei az adott közösség javára szolgáló projektekre terelték a figyelmet. A kampány egyéb témái között szerepelt az energiabiztonság, a gazdaság, különösen a családtámogatás, a nyugdíjak, az infláció és a rezsiköltségek, a kampány későbbi részében pedig kampánytéma lett az uniós támogatások és a külföldi beavatkozás kérdése, valamint a COVID.⁵⁶

⁵¹ Az ODIHR hosszútávú megfigyelői 31 kampányrendezvényt látogattak meg 9 megyében és Budapesten.

⁵² Egy közelmúltban elfogadott jogszabálmódosítás következtében a plakát kihelyezéséhez szükséges az adott magántulajdonban álló terület tulajdonosának hozzájárulása. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója azt tapasztalta, hogy gyakori volt az ilyen posztok megrongálása. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint 50 esetben indult büntetőeljárás kampányplakátok megrongálásának gyanúja, további körülbelül 20 esetben pedig kampányanyagok eltulajdonításának gyanúja alapján.

⁵³ A jelöltek gyakran a Facebook profilukon keresztül kritizálták egymást. Párton kívüli influenszerek kifejezetten aktívan kampányoltak a közösségi médiában, különösen a Fidesz mellett, és gyakran használtak konfrontatív beszédmódot. A pártok és politikusok közül Orbán Viktor Facebook oldalán történt messze a legtöbb aktivitás ami a követők, kedvelések, megosztások és hozzászólások számát illeti, az ellenzéki szereplők közül pedig Márki-Zay Péter oldala mutatta a legtöbb aktivitást. Az Instagramot sokkal kevésbé használták, és nagyrészt ugyanazokat az bejegyzéseket osztották meg mint a Facebookon. Március 30-án a Fidesz honlapját ismeretlen hekkerek megtámadták, amit a párt úgy minősített mint „a választások egyértelmű befolyásolása”. A honlap ismét elérhetővé vált még aznap este. Március 29-én a Mi Hazánk Mozgalom vezetője úgy nyilatkozott, hogy a Meta által meghozott döntés, aminek következtében elérhetetlenebbé vált a párt Facebook oldala, „a parlamenti választásokba való tudatos beavatkozás” volt.

⁵⁴ A kormányzó koalíció az eddig elért eredményeit emelte ki, és azokat pozitív színben tüntette fel a korábbi miniszterelnök (és egyben a DK jelenlegi elnöke) által vezetett kormány teljesítményével összevetve, azt állítva, hogy amennyiben az ellenzék kerülne hatalomra a családi támogatás és a nyugdíjak összegét csökkentenék, és emelnék a rezsiköltségeket. Márki-Zay Péter feljelentést tett azon az alapon, hogy álláspontját hamis színben tüntették fel a kormánykoalíció kampányában. A kormánykoalíció azt is állította, hogy az ellenzéki pártok megszüntetnék az ingyenes egészségügyi ellátást.

⁵⁵ A kormánykoalíció Magyarország békéjének és biztonságának megőrzését hangsúlyozta, és azt állította, hogy ha az ellenzék lenne hatalmon, Magyarország közvetlen részese lenne a konfliktusnak. Az ellenzéki pártok ezeket az állításokat elutasították, és azzal a vádolták a miniszterelnököt, hogy túl szoros kapcsolatot ápol az Oroszországi Föderáció kormányával és az orosz elnökhöz hasonló pályát követ.

⁵⁶ Március 29-én megjelent egy médiatudósítás, amely a Külügyminisztérium számítógépes rendszerében való hosszú időre visszanyúló külföldi beavatkozásról szóló állításokról számolt be. Március 29-én Márki-Zay Péter felszólította a külügyminisztert, hogy az ügyben tett lépéseinek hiánya miatt mondjon le. A kampány során az ellenzék gyakran tematizálta az uniós források visszatartásának kérdését, amelyet a kormány mulasztásainak következményeként azonosított. Március 31-én egy vezető kormánytag úgy nyilatkozott, hogy az uniós források visszatartása a magyar választásokba való beavatkozás.

A népszavazási kérdések csak korlátozott mértékben jelentek meg a kampányban, habár több civil szervezet is arra szólította fel a választókat, hogy szavazzanak érvénytelenül.

A médiareklámokban és a plakátokon, valamint a szociális támogatásokról szóló kormányzati tájékoztató levelekben jelentős átfedés volt kimutatható a kormányzati kommunikáció és a kormányzó párt által közvetített üzenetek között, aminek következtében az állam és a párt közötti határvonal elmosódott.⁵⁷ Több hivatalos panaszt is tettek az egyik kormányzati programmal kapcsolatban, amelyekben azt állították, hogy az iskoláknak juttatott laptopok átadását egyes jelöltek és állami tisztviselők bizonyos esetekben kampánycélra használták fel. Egy másik panaszban azt kifogásolták, hogy a polgárok egy kormányzati email címről kaptak tájékoztatást az Ukrajnában zajló háborúval kapcsolatban, amelyben az ellenzék álláspontját kritizálták. Az állami források ilyen jellegű felhasználása felerősítette a kormányzó párt előnyét és tovább rontotta az egyenlő feltételek mellett történő megmérettetés esélyét, ami ellentétes az 1990. évi Koppenhágai Dokumentum 5.4 cikkével.⁵⁸

Több ellenzéki szereplő is arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy kampánytevékenységüket akadályozta, hogy különösen a vidéki körzetekben a helyi lakosságra nyomást gyakoroltak azért, hogy távol maradjanak az ellenzék rendezvényeiről, különösen a vidéki körzetekben.⁵⁹ Továbbá számos megkeresés érkezett a munkanélküliek számára nyitva álló közmunkaprogramokkal kapcsolatos visszaélésekről, amelyek szerint a polgármesterek arra figyelmeztették az embereket, hogy ha az adott településen az ellenzék jelöltje nyer, akkor a közmunkaprogramot megszüntetik.

A nők általánosságban alulreprezentáltak a magyarországi közéletben, és a jelöltek között is.⁶⁰ A választási joganyag nem tartalmaz kifejezetten a nők részvételét elősegítő rendelkezéseket, és

⁵⁷ A miniszterelnök arcképét megjelenítő kormányzati reklámanyagok, valamint a Magyarország békéjének és biztonságának megőrzését hangsúlyozó plakátok és Facebook bejegyzések megegyeztek a Fidesz azon üzeneteivel, amelyekkel az ellenzéki pártoknak az Ukrajnában zajló fegyveres konfliktussal kapcsolatos álláspontját kritizálta. Hasonlóan a Fidesz szlogenje „Előre menjünk, ne hátra!” nagymértékben megegyezett a kampány kezdetét megelőzően közvetített kormányzati kommunikációs üzenettel. A nyugdíjmelésről és a családtámogatásról kiküldött kormányzati tájékoztató levelek a korábbi Gyurcsány-kormányal szembeni kritikai megjegyzéseket is tartalmaztak. A közüzemi számlákban megjelenő rezsicsökkentéssel kapcsolatos üzenetek tükrözték a Fidesz rezsicsökkentésre vonatkozó kampányüzeneteit és azt az állítását, miszerint az ellenzék hatalomra jutását követően a rezsiköltségek növekednének.

⁵⁸ Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 5.4 bekezdése előírja „az állam és a politikai pártok közötti világos elkülönülés” elvét. Az ODIHR és a Velencei Bizottság által 2016-ban elfogadott Az állami forrásokkal való visszaélés megelőzése és kezelése a választási eljárás során nevű közös iránymutatás ([Iránymutatás](#)) II.B.1.3 bekezdése úgy rendelkezik, hogy a mindennapi kormányzati tevékenységnek a választási időszak alatt is folytatódnia kell. Ugyanakkor, annak megelőzése érdekében, hogy az állami forrásokkal való visszaélés következtében felboruljon az egyenlő feltételek mellett történő megmérettetés esélye a választási verseny során, a jogszabályoknak elő kell írniuk, hogy a kampány alatt semmi olyan jelentős bejelentést nem lehet tenni, ami valamely párt vagy jelölt kedvező színben való feltüntetésével kapcsolatos vagy arra irányul. Az Iránymutatás II.B.1.1. bekezdése kimondja, hogy „a jogszabályoknak hatékony megoldásokat kell tartalmazniuk annak érdekében, hogy megakadályozzák, hogy az állami hatóságok a pozíciójukból fakadóan tisztességtelen előnyhöz jussanak kampánycélú hivatalos közösségi rendezvények megtartása által, ideértve a jótékonyági rendezvényeket, vagy bármely politikai párt vagy jelölt érdekében vagy ellenében megtartott eseményeket”.

⁵⁹ A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy több büntetőeljárás indult a választókra gyakorolt jogellenes nyomásgyakorlás gyanújával, amelyet megtévesztés vagy anyagi előnyök juttatása útján követtek el a gyanú szerint. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezettek közül többen azt állították, hogy szavazatvásárlás történt. Az egyik megfigyelt ügyben egy Hajdú-Bihar megyében induló fideszes jelölt a Facebook oldalán közzétette, hogy az idősök között ételcsomagokat osztott szét.

⁶⁰ A jelenlegi 199 parlamenti képviselő közül 26 (13%), a 13 kormánytag közül pedig 2 nő.

mindössze négy párt számolt be arról az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának, hogy belső szabályzata rendelkezik arról, hogy vezető helyet biztosítson a nők számára a jelölti listán. A nők szerepe nem volt jelentős sem a kampány résztvevőiként, sem a kampányüzenetek címzettjeiként. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának hosszútávú megfigyelői által meglátogatott kampányrendezvényeken elhangzott üzenetek ritkán szólították meg a nőket, és amikor a nemekkel kapcsolatos kérdések kerültek szóba, akkor főleg a családi értékekre helyeződött a hangsúly.

Kampányfinanszírozás

A pártfinanszírozás és a kampányfinanszírozás szabályait nagyrészt a politikai pártokról szóló 1989. évi törvény és a kampányfinanszírozásról szóló 2013. évi törvény tartalmazza. A jogszabályok tartalma érdemben nem változott a legutóbbi választások óta, és a közelmúltban elfogadott módosítások nem ültették át a hazai joganyagba az ODIHR és az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) által többször is megfogalmazott ajánlásokat.⁶¹ Általánosságban elmondható, hogy a szabályozás hiányosságai és a jogszabályok korlátozott érvényesülése negatív hatással volt az átláthatóságra és a kampányfinanszírozással kapcsolatos elszámoltathatóságra.

A politikai pártok gazdálkodásának és a választási kampányok finanszírozásának elsődleges forrását az állami támogatások adják.⁶² A választási verseny résztvevői továbbá magánszemélyektől származó adományokat is elfogadhatnak és saját forrásból is kampányolhatnak.⁶³ Közvetlenül a népszavazási kampányra fordítható állami támogatás nincs előírva, és a népszavazási kampányban résztvevőket nem terheli semmilyen közzétételi vagy jelentéstételi kötelezettség a finanszírozással kapcsolatban. Ahogy azt az ODIHR és a GRECO már korábban megjegyezte, az adományokra vonatkozó közzétételi kötelezettség hiánya hozzájárul a kampányfinanszírozás átláthatatlanságához, ami ellentétes Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival és a nemzetközi jó gyakorlatokkal.⁶⁴ A korábbi ODIHR ajánlásokkal ellentétben a magánadományok legmagasabb összege nincs meghatározva, ami tovább növeli a finanszírozás átláthatóságának hiányával kapcsolatos kockázatokat.⁶⁵

⁶¹ Ideértve azokat, amelyek magánadományok legmagasabb összegének meghatározására, a kampányköltségeknek a választást megelőző nyilvánosságra hozatalára és az azokkal való elszámolásra, valamint a harmadik felek kampánytevékenységére vonatkoztak.

⁶² A politikai pártok, pártalapítványok, valamint a parlamenti képviselőcsoportok évente részesülnek állami támogatásban. Kampányfinanszírozásra fordítható állami támogatást kapnak továbbá az egyéni választókerületekben induló jelöltek, valamint a listát állító jelölőszervezetek.

⁶³ A jogi személyektől, külföldi magánszemélyektől és államoktól származó, valamint a névtelen adományok nem megengedettek.

⁶⁴ A pártok részére juttatott nagy összegű adományok a pártok éves beszámolóiban jelennek meg. A kampányadományokat nem hozzák nyilvánosságra, kizárólag az összesített kampánybevételek összegét teszik közzé 60 nappal a választás után. Az ENSZ [2003. évi Korrupció elleni egyezményének](#) 7(3) cikke arra kötelezi az államokat, hogy jóhiszemű lépéseket tegyenek a választások és a pártok finanszírozásának átláthatóságának növelése érdekében. Lásd továbbá a 2010. évi [GRECO értékelő jelentést](#), valamint az [ODIHR és a Velencei Bizottság politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatását](#).

⁶⁵ Az [ODIHR és a Velencei Bizottság Politikai pártok szabályozásáról szóló iránymutatásának](#) 194. bekezdése kimondja, hogy „az átláthatóság azért is fontos, mert a polgároknak joga van ahhoz, hogy lényeges információhoz jussanak, és hogy tájékoztatást kapjanak. Az elszámoltathatóság érvényesülése érdekében a választópolgároknak hozzáférést kell biztosítani a politikai pártok részére nyújtott pénzügyi támogatásra vonatkozó lényeges információkhoz.”

A törvény meghatározza a kampányra költhető összegek felső határát.⁶⁶ Ugyanakkor ezen rendelkezések hatékonyságát aláasta az a gyakorlat, hogy a választási verseny résztvevőin kívüli szervezetek („harmadik felek”) jelentős összegeket költöttek kampányra, amely nagyban kedvezett a kormánypártnak, és amit az ODIHR és a GRECO ajánlásai ellenére nem szabályoz a magyar jog. Az ilyen szervezetek finanszírozása nem átlátható, aminek következtében a kampány finanszírozóinak kiléte nem megismerhető.⁶⁷ Jelentős összegeket költöttek Facebook hirdetésekre olyan szervezetek, amelyek a kormánypárthoz köthetők.⁶⁸ A népszavazási kampányra költhető összeg nincs meghatározva, ami ugyancsak elősegítette a kampányköltségi limitekre vonatkozó szabályok megkerülését. A kormány folytatta a legnagyobb elérésű népszavazási kampányt. Ilyen körülmények között a választási kampányköltségi limitek, amelyeket az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdőjeleztek általában túl alacsonynak találtak, a hatalomban lévő pártnak jelentettek további előnyt.

A jelölteknek és a listát állító szervezeteknek a választástól számított 60 napon belül kell közzétenniük a kampányfinanszírozással összefüggő bevételeiket és költségeiket tartalmazó beszámolót, ám semmilyen, a választás napján megelőző közzétételi kötelezettség nincs, és ez korlátozza az átláthatóságot. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzi a parlamenti mandátumot szerzett jelöltek és listát állító szervezetek kampányköltségeit.⁶⁹ Azoknak a jelölteknek és listát állító szervezeteknek a kampányköltségeit, amelyek nem szereztek mandátumot, az ÁSZ csak a választási verseny valamely egyéb résztvevőjének kérelmére vizsgálhatja. Ez az állami források felhasználásával való elszámoltathatóságot nehezíti.⁷⁰ Az ÁSZ ellenőrzésének hatékonyságát a jogszabályi felhatalmazás korlátai, valamint a tényleges kampányköltségek összegének meghatározására irányuló szűk körű vizsgálati lehetőség rontja.⁷¹ Az ODIHR Választási

⁶⁶ Minden független jelölt legfeljebb 5.9 millió forint (15.700 euró) elköltésére jogosult, egy politikai párt minden egyes jelöltjére ugyancsak legfeljebb 5.9 millió forintot költöthet, de valamely párt vagy szövetség, amely részt vesz az összes parlamenti helyért folyó versenyben, 1.2 milliárd forintnál (3.2 millió euró) nem költöthet többet. 1 euró 376.6 forintnak felel meg.

⁶⁷ Így például az egyik civil szervezet (CÖF-CÖKA) által alapított cég finanszírozott egy kifejezetten nagy elérésű, országos méretű negatív plakátkampányt az ellenzéki összefogás miniszterelnök-jelöltje ellen. A CÖF-CÖKA az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának elismerte, hogy a Fidesz pártalapítványa támogatja, valamint állami vállalatoktól és állami kézben lévő bankoktól is anyagi forrásokhoz jutott korábban, de fenntartotta azt az állítást, hogy a jelen választások során folytatott negatív kampányát magánszemélyektől és magánkézben lévő cégektől származó adományokból finanszírozta. A településkép védelméről szóló 2016. évi törvény előírja az állami finanszírozású szervezetek által megrendelt reklám céljára kihelyezett plakátokra vonatkozó szerződések közzétételét, de ez a szabály nem alkalmazandó a kampányanyagokra.

⁶⁸ A Facebook nyilvános hirdetési adatai alapján az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója kiszámolta, hogy február 19. és március 21. között, a kormánypárthoz köthető szervezetek 670 millió forintot (1.8 millió euró) költöttek hirdetésekre; az ellenzékhez köthető szervezetek 441 millió forintot (1.2 millió euró) költöttek. A választási versenyben résztvevő politikai pártok összesen 223 millió forintot (595.000 euró) költöttek.

⁶⁹ Ezenkívül az Államkincstár, amely felelős a jelöltek és pártok részére nyújtott állami kampánytámogatások kezeléséért, ellenőrzi az egyéni jelölteknek juttatott állami támogatások elköltését a választást követően benyújtott beszámolókat alapján. Ezeket a beszámolókat a hivatalos választási eredmények megállapításától számított 15 napon belül kell az Államkincstárhoz benyújtania az egyéni jelöltnak vagy a politikai pártnak, ha a jelölt a támogatást átruházta a pártra.

⁷⁰ A jelölti listát álló szervezeteket, amelyek 471 és 706 millió forint (1.3 és 1.9 millió euró) közötti összegnek megfelelő állami támogatáshoz jutottak, valamint a nemzetiségi listát állító szervezetek, amelyek együttesen körülbelül 353 millió forint (941.000 euró) voltak jogosultak, nem ellenőrzik automatikusan, ha nem nyernek parlamenti mandátumot. A pártlistákra jutó állami támogatás összegét vissza kell fizetni, ha a párt listájára leadott érvényes szavazatok száma nem éri el az összes listára leadott szavazatok 1%-át.

⁷¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága kiadott Közös szabályok a korrupció ellen a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozásában elnevezésű [Rec\(2003\)4. sz. ajánlásának](#) 14. cikke azt javasolja, hogy „[b.] A független vizsgálatnak ki kellene terjednie a politikai pártok számláinak felügyeletére, és a választási kampánnyal kapcsolatos költségeikre, azok nyilvántartásával és közzétételével együtt.”

Megfigyelési Missziója által megkérdezett személyek megkérdőjelezték az ÁSZ pártatlanságát, mivel korábban főleg az ellenzéki pártok finanszírozásával kapcsolatos szabálytalanságokat állapított meg, valamint az ÁSZ elnökének korábbi pártpolitikai kötődése miatt.⁷² Ezeket az aggályokat fokozza, hogy az ÁSZ döntései ellen nincs jogorvoslati lehetőség.⁷³ A kampány alatt az NVB több olyan panaszt is elutasított hatáskör hiányára hivatkozva, amely lehetséges kampányfinanszírozási szabálytalanságokra vonatkozott, aláírva ezáltal a jogorvoslat lehetőségét.⁷⁴

A nemzetiségek részvétele

A legutóbbi 2011-es népszámlálási adatok szerint a roma lakosság, amely a legnagyobb nemzeti kisebbség, az össznépesség 3.2%-át teszi ki.⁷⁵ A nemzetiségek részvételét elősegítendő, a nemzetiségi képviselők megválasztására külön szabályok vonatkoznak. A mostani választásokra a 13-ból 12 nemzetiségi önkormányzat állított listát. Belső ellentétek miatt a roma kisebbség nem nyújtott be listát.⁷⁶ Az Egységben Magyarországért választási programjában számos olyan pont szerepelt, amely a romákat érintő kérdésekre vonatkozott. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett több szereplő, ideértve a romák képviselőit is, aggályokat fogalmazott meg a roma közösséget érintő lehetséges választási visszaélésekkel kapcsolatban, mint például a szavazatvásárlás. Azzal kapcsolatosan is megfogalmazódtak aggályok, hogy a polgármesterek által a munkaprogramokkal összefüggésben elkövetett állítólagos visszaélések a romákat is hátrányos érinthetik, egyéb sérülékeny szavazók mellett. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által megkérdezett több személy is úgy nyilatkozott, hogy mivel sok roma polgár mélyszegénységben él, ezért gyakran jelentős mértékben függnek az ilyen programoktól, és különösen kiszolgáltatottak a szavazati jogukkal történő visszaélésekkel szemben. Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója észlelt olyan eseteket, amikor a romákkal szemben negatív, megbélyegző beszédmódot használtak.

Média

A média politikai törésvonalak mentén megosztott, és olyan piaci környezetben működik, amely egyre inkább központosított. A 476 magánkézben lévő médiacég tulajdonjogának egyszerre történő átruházását a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA) részére 2018-ban nem vizsgálta a gazdasági versenyhivatal.⁷⁷ A legnagyobb hírportálnak számító *Index* tulajdonosváltása, és a

⁷² 2010 óta az ÁSZ élén egy volt országgyűlési képviselő és egyben a Fidesz korábbi frakcióvezetője áll, aki az ÁSZ elnökévé történő kinevezését követően minden politikai tisztségéről lemondott. A 2014-es választásokat követően az ÁSZ két ellenzéki párt és egy pártszövetség finanszírozásával kapcsolatban állapított meg szabálytalanságot; a 2018-as vizsgálat során négy párt gazdálkodásában találtak szabálytalanságot, amelyek mind ellenzékiek voltak.

⁷³ Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ döntéseit bíróság vagy más hatóság előtt nem lehet megkérdőjelezni.

⁷⁴ Az Államkincstárnak és az ÁSZ-nak ugyancsak nincs hatásköre ilyen panaszok kivizsgálására.

⁷⁵ A második legnagyobb nemzeti kisebbség a német, amelynek aránya 1.9%. Minden egyéb nemzetiségi csoport – ideértve a románokat, a szlovákokat, a horvátokat és a szerbeket – külön-külön kevesebb mint 0.5%-ot ért el. A népszámlálás során a megkérdezettek egyszerre több nemzetiségi hovatartozást is megjelölhetnek. Következésképpen, sok ember a magyar többségi társadalomhoz és a saját nemzetiségéhez tartozónak is vallja magát egyszerre.

⁷⁶ A Fidesz listáján egy, az Egységben Magyarországért listáján három roma jelölt szerepelt.

⁷⁷ „Nemzetstratégiai jelentőségére” hivatkozva egy kormányrendelet kivonta a jogügyletet a versenyhivatal és a médiaszabályozó hatóság ellenőrzése alól. 2017-ben a versenyhivatal és a médiaszabályozó hatóság megakadályozta az *RTL Klub* és a *Central Digital Media Ltd.* nevű internetes médiaholding összeolvadását, 2011-ben pedig megtagadták a *Ringier* magyar vagyonelemei és az *Axel Springer* egyesülését. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636 (2008) sz. „[A média indikátorai egy demokráciában](#)” címet viselő

szerkesztési elvek ezt követő megváltozása tovább növelte a meglévő koncentráció mértékét. Két magánkézben lévő műsorszolgáltató, az *RTL Klub* és a *TV2* rendelkezik a legnagyobb nézettséggel. A kormány és az államhoz köthető vállalatok dominálnak a reklámpiacon, és elsősorban azok a médiaorgánumok részesülnek a reklámra fordítható anyagi forrásokból, amelyek támogatják a kormányt.⁷⁸

A Duna Televízió mint közszolgálati műsorszolgáltató jogszabályban előírt kötelessége, hogy kiegyensúlyozott, pontos és objektív híreket szolgáltatson, valamint, hogy közérdekű kérdésekről vitákat rendezzen és bemutassa a különböző álláspontokat, ugyanakkor a saját tartalmát nem maga állítja össze, mivel azt egy külön szerv, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) végzi.⁷⁹ Mindkét szervezetet állami költségvetésből finanszírozzák.⁸⁰ Az MTVA több korábbi és jelenlegi újságírója is arra panaszkodott az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának, hogy rendszerszintű cenzúra érvényesül, és hogy a szerkesztői tartalmat külső szereplők hagyják jóvá.⁸¹ Miután az Egységben Magyarországért tömörülés többször is szóbeli panaszt tett a közszolgálati médiához való hozzáférés hiánya miatt, és nyilvános tüntetéseket is szervezett, az MTVA úgy döntött, hogy minden országos pártlistát vagy nemzetiségi listát állító jelölőszervezet számára biztosít egy alkalommal öt perc műsoridőt a reggeli műsoridejében, hogy közvetlenül elmondhassák üzeneteiket.

A véleménynyilvánítás szabadságát az Alkotmány garantálja; ugyanakkor az eleve korlátozó jogszabályi környezet a COVID-19 pandémia alatt tovább szigorodott.⁸² A jogszabály garantálja a közérdekű információhoz való hozzáférést, és a kormány úgy tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter által hetente megtartott sajtótájékoztatón valamennyi újságíró részt vehet. Ugyanakkor több független és ellenzéki

határozatának 8.18 bekezdése kimondja: „A jogszabályokat ki kell kényszeríteni a média-monopóliumokkal és a domináns piaci helyzetekkel szemben.”

⁷⁸ Így például a *Kantar* reklámkutatási ügynökség által végzett, a reklámok listaárára kiterjedő megfigyelésből kiderül, hogy 2020-ban és 2021-ben az RTL Klubtól nyolcszor kevesebb hirdetést rendelt meg a kormány és a kormányhoz köthető vállalatok – külön-külön nagyjából 4.05 és 4.03 milliárd forint (10.8 millió és 10.7 millió euró) összegben –, mint a TV2-től, amely körülbelül 34.2 és 31.9 milliárd forintot (86.4 és 85.1 millió euró) kapott egyenként. A kormány arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy a kormányzati támogatások elosztását egy reklámügynökség végzi annak alapján, hogy az egyes reklámkampányok mely társadalmi csoportokat célozzák. Számos nagy médiaorgánum az általuk közölt kormányzati hirdetések hiányát a független szerkesztési elveikkel magyarázta. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1636 (2008) sz. „[A média indikátorai egy demokráciában](#)” címet viselő határozatának 8.19 bekezdése kimondja: „ha a média közvetlen vagy közvetett állami támogatásban részesül, az államnak tisztességesen és semlegesen kell eljárnia”.

⁷⁹ Kettő együtt működtetnek hét televíziós csatornát, hét rádiócsatornát, és az ország egyetlen hírügynökségét.

⁸⁰ 2022-re nézve az MTVA közel 130.4 milliárd forintot (378 millió euró) kapott, a Duna pedig 1.8 milliárd forintban (4.8 millió euró) részesült az MTVA költségvetésének részeként. A Magyar Reklámszövetség 2021-re vonatkozóan a teljes magyar hirdetési piacot 203.1 milliárd forint (541.6 millió euró) [becsülte](#).

⁸¹ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkéhez fűzött [34. sz. Általános kommentár](#) 16. bekezdése előírja, hogy a részes államoknak „biztosítaniuk kell a közszolgálati műsorszolgáltató szervek független működését”, és „garantálniuk kell azok függetlenségét és szerkesztői szabadságát”.

⁸² Az EBESZ médiaszabadságot felelős képviselője [megjegyezte](#), hogy a 2010 után bevezetett médiaszabályozás sérti az EBESZ médiaszabadságra vonatkozó kötelezettvállalásokat és a [média sokszínűségének elvét](#), valamint az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának véleménye szerint az [káros hatással van](#) a szólásszabadságra. 2015-ben a [Velencei Bizottság](#) javasolta a tartalomra vonatkozó megszorítások szűkítését. A 2016-ban módosított információszabadságról szóló törvény indokolatlan korlátozásokat vezetett be a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre vonatkozóan azáltal, hogy kibővítette a közzétételi kötelezettség hatálya alá nem tartozó adatok körét, és megemelte az adatkérések kezeléséért fizetendő díjat. A Büntető Törvénykönyv 2020. évi módosítása vezette be a rémhírterjesztés tényállását, amely tiltja az olyan valótlan hírek szándékos terjesztését, amelyek alkalmasak a járvány elleni kormányzati védekezés eredményességének meghiúsítására, és azt öt évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni.

médiaorgánum arra panaszkodott az ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, valamint a legtöbb államilag szervezett sajtókonferencián és állami vagy helyi önkormányzati tisztségviselők részvételével megtartott egyéb közérdekű eseményen való részvétel lehetősége korlátozott, ami ellentétes Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival.⁸³ A médiaszabályozás előírja az elektronikus média számára a politikai kérdésekről való tisztességes és kiegyensúlyozott tájékoztatást, ugyanakkor a választásokra és a népszavazásra vonatkozóan nem szabályozza kifejezetten a szerkesztőségi tartalmakat. A népszavazásról szóló törvény előírja, hogy a kormány, mint a népszavazás kezdeményezője és a parlamenti pártok között egyenlően kell elosztani a reklám céljára felhasználható ingyenes sugárzási időt, de ezen kívül nincs szabályozás arra nézve, hogy a népszavazási kampányban ki és milyen módszerekkel kampányolhat. Habár az Alkotmány szerint fizetett politikai reklám elektronikus műsorszolgáltatásban nem közölhető, de társadalmi célú reklámot lehet sugározni a médiában. A politikai és társadalmi célú reklám fogalmainak tág meghatározása⁸⁴ – különösen abban a helyzetben, amikor két kampány folyik azonos időben – a szabályozó hatóság által nyújtott világos iránymutatás hiányával együttesen jogbizonytalanságot eredményezett, amelyet az NVB és a bíróságok *ad hoc* és egymásnak ellentmondó jogértelmezése jellemez.⁸⁵

Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója médiamonitring tevékenységet végzett, amelynek keretében észlelte, hogy a kormányzati reklámkampány a gazdasági eredmények ösztönzését, a családtámogatási rendszert és a nemzetbiztonságot helyezte a középpontba, megerősítve ezzel a Fidesz kampányüzeneteit.⁸⁶ Egy másik kormányzati reklámkampány az egyik népszavazási kérdésre adott igenlő válasz lehetséges következményeit taglalta. Az ilyen reklámkampányok, amelyeket a költségvetésből finanszíroztak, tisztességtelen előnyt biztosítottak a kormánypártnak, és hozzájárultak az állam és a párt közötti határvonal elmosódásához. A hatályos jogszabályoknak megfelelően a közszolgálati televízió a választási verseny minden résztvevője részére ingyenes sugárzási időt biztosított választási kampányüzeneteik közzététele céljából, valamint a kormány és a parlamenti pártok számára ingyenes műsoridőt nyújtott a népszavazási kampányhirdetéseik megjelenítésére, ugyanakkor az Egységben Magyarországért tömörülés azt nem használta fel. Az

⁸³ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikkéhez fűzött [34. sz. Általános kommentár](#) 19. bekezdése előírja, hogy a részes államok „proaktív módon osszanak meg közérdekű kormányzati információkat a nyilvánossággal”, és „tegyenek meg minden erőfeszítést annak érdekében, hogy garantálják az ilyen információkhoz való könnyű, gyors, hatékony és a gyakorlatban is megvalósítható hozzáférést”. Lásd továbbá az Európa Tanács 2009. évi [Tromsø-i Egyezményét](#).

⁸⁴ A médiatörvény szerint politikai reklámnak minősül valamely párt, politikai mozgalom vagy a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző, illetve azok nevét, célját, tevékenységét, jelszavát, emblémáját népszerűsítő, a reklámhoz hasonló módon megjelenő, illetve közzétett műsorszám. A törvény szerint a társadalmi célú reklám politikai reklámnak nem minősül, üzleti érdekeltséget nem tartalmazó, reklámcélokat nem szolgáló felhívás vagy közérdekű üzenet, amely valamely közérdekű cél elérése érdekében kíván hatást gyakorolni a médiaszolgáltatás nézőjére vagy hallgatójára.

⁸⁵ Március 11-én a Kúria úgy döntött egy civil szervezet által benyújtott fellebbezés ügyében, hogy az egyik népszavazási kérdésre adott igenlő válasz lehetséges következményeire vonatkozó kormányzati reklám nem minősül politikai reklámnak. Március 11-én és április 2-án az NVB más panaszügyekben úgy határozott, hogy azok a civil szervezet által megrendelt reklámok, amelyek érvénytelen szavazásra buzdították a választókat, politikai reklámnak minősülnek, valamint kimondta, hogy az ilyen reklámokat nem lehet az elektronikus médiában sugározni, mert a civil szervezetek nem jogotultak politikai reklámok közzéténni.

⁸⁶ Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója által végzett média monitoring elsősorban azt állapította meg, hogy több mint 190 alkalommal jelent meg főműsoridőben az M1 közszolgálati csatornán, valamint az ATV, a HírTV és a TV2 magánkézben lévő televíziós csatornákon egy 80 másodperces kormányzati reklám. A hirdetés a nemzetbiztonságról szólt, és a Fidesz fő kampányüzeneteit erősítette. A hirdetésben jelentős mértékben szerepelt Orbán Viktor, aki egyben narrálta is azt. Március 3. és április 2. között az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója monitorozta az *ATV*, a *HírTV*, az *M1*, az *RTL Klub* és a *TV2* csatornáit főműsoridőben (18:00-24:00), valamint a *24.hu*, a *444.hu*, a *hvg.hu*, az *Index*, az *Origo* és a *Telex* internetes portálokat.

RTL Klub ugyancsak biztosított ingyenes műsoridőt a választási és a népszavazási kampányra, amellyel a választási verseny minden szereplője élt, kivéve a Normális Élet Pártját. Egy panaszügyben eljárva az NVB március 21-én minden politikai pártot eltiltott attól, hogy a népszavazási kampány céljára részükre kiosztott ingyenes műsoridőt felhasználják a választási kampány céljára. Március 28-án a döntést a Kúria jóváhagyta.

Az ODIHR Választási Megfigyelési Missziója médiamonitoring tevékenysége során megállapította, hogy számos sugárzott és internetes médiaorgánumban jelentős elfogultság volt észlelhető az Egységben Magyarországért tömörüléssel szemben, illetve a kormány és a Fidesz mellett, gyakran úgy, hogy a kormány és a kormányzó párt közötti különbség nem volt világos.⁸⁷ Ez megfosztotta a választókat attól, hogy a legfőbb jelöltekről pontos és pártatlan információkhoz jussanak, ami csökkentette a tájékozott döntés meghozatalának lehetőségét. Különösen az M1 közszolgálati televízió nem tudósított kiegyensúlyozottan a kampányról, és a monitorozás ideje alatt egyértelmű elfogultságot mutatott a kormány és a Fidesz irányába, akik külön-külön 50% és 5%-ban szerepeltek a releváns politikai tudósításokban főműsoridőben, legtöbbször kedvező színben feltüntetve.⁸⁸ Ezzel szemben az Egységben Magyarországért az efféle tudósítások közel 43%-ában szerepelt, nagyrészt negatív színben feltüntetve. Az ilyen tudósítások gyakran keveredtek újságírói megjegyzésekkel és az ellenzéki vezető, Márki-Zay Péter személyét célzó támadásokkal.

Hasonló trend volt megfigyelhető a TV2 és a HírTV magánkézben lévő televíziós csatornákon is, amelyek külön-külön a kormánynak 54% és 37%, a Fidesznek pedig 11% és 14%, többségében pozitív hangvételű tudósítási időt nyújtottak, miközben az Egységben Magyarországért tömörülés a két csatornán 34% és 45%-ban szerepelt a tudósításokban, főleg negatív színben feltüntetve.⁸⁹ Az RTL Klub 35%, nagyrészt semleges hangvételű műsoridőt szánt az Egységben Magyarországért tömörülésre, míg a kormány 47%, a Fidesz pedig 15%-ban jelent meg, főleg semleges vagy negatív hangvételű tudósításokban. Hasonló trend volt megfigyelhető az ATV-n, ahol a kormányról és a Fideszről szóló tudósítások semleges és kevésbé negatív hangvételűek voltak, az Egységben Magyarországért pedig nagyrészt semleges színben tűnt fel a tudósítások során. Az Egységben Magyarországért gyakran használta az ATV aktuálpolitikai és beszélgetős műsorait politikai véleményének kifejtésére, és a kormánnyal szemben megfogalmazott éles kritikájának közlése céljából. A kampány alatt nem került sor a főbb politikai versenyzők közötti vitára, ami tovább szűkítette annak lehetőségét, hogy a választók tájékozott döntést hozhassanak.⁹⁰

⁸⁷ Az ODIHR Megfigyelési Missziója médiamonitoring tevékenysége keretében a hivatali minőségükben eljáró kormánytisztviselőkről szóló tudósításokat a kormányról szóló tudósításokként kezelte, függetlenül attól, hogy ezek a személyek egyébként indultak-e jelöltként.

⁸⁸ 2021. június 22-én az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szerkesztői tartalom kiegyensúlyozottsága nem követeli meg, hogy abban bemutassák az ellentétes nézőpontok képviselőit, csupán azt jelenti, hogy be kell számolni a különböző vélemények létezéséről, azok képviselőiről, és arról, hogy azok miben különböznek. Az Európai Parlament 2018. május 3-án kiadott [határozata](#) a média sokszínűségéről és szabadságáról az Európai Unióban hangsúlyozza, hogy „minden politikai szereplő számára biztosítani kell véleményének teljes körű kifejtését”, és hogy „a közszolgálati műsorszolgáltató csatornákon számukra kiosztott műsoridőt újságírói és szakmai alapon kell meghatározni, nem pedig az általuk képviselt intézmények vagy politikai vélemény alapján.”

⁸⁹ Március 28-án a TV2 közzétett a hivatalos Facebook oldalán egy olyan hirdetést, amelyben a hírolvasók és a magasabb pozícióban dolgozó hírszerkesztők elmondták, hogy Orbán Viktort támogatják. Továbbá, a TV2 március 14-én, a HírTv pedig április 2-án főműsoridőben leadott egy 125 perces filmet, amelyben a DK jelenlegi elnöke, Gyurcsány Ferenc úgy jelent meg, mint aki felelős a 2006-os tüntetések alatt elkövetett rendőri brutalitásokért és erőszakért, amikor ő volt a miniszterelnök.

⁹⁰ Március 11-én Orbán Viktor úgy válaszolt az egyik ellenzéki képviselőnek a vitában való részvételét firtató kérdésére, hogy „Nem lesz vita [...], mert nem indították el a főnöküket”

A monitorozott médiaorgánumok közül az Origo nyilvánvaló elfogultságot mutatott a kormány irányába és az Egységben Magyarországért tömörüléssel szemben, míg a 444.hu, a hvg.hu és a Telex láthatóan kritikus volt a kormánnyal és a kormánypárttal, az Egységben Magyarországról pedig semlegesen tudósított. A 24.hu mindkét fő jelöltről semlegesen tudósított, úgy, hogy egyenlő arányban szerepeltek kedvező és negatív hangvételű tudósítások. Az Index tudósításai, habár általában semlegesek voltak, inkább a kormányt tüntették fel kedvező színben, és inkább az Egységben Magyarországért tömörülést jelenítették meg negatívan. Március 28-án a Mediaworks Holding tulajdonába tartozó számos országos és regionális internetes hírportál kezdőoldalát lepték el a média felett gyakorolt kormányzati befolyásról szóló üzenetek és videók, valamint az Egységben Magyarországért tömörülés vezetőjével készült interjúk.⁹¹

Panaszok és jogorvoslatok

A jogszabályok lehetővé teszik a választási ügyekben benyújtott jogorvoslati kérelmek gyorsított eljárásban történő elbírálását.⁹² A korábban megfogalmazott ODIHR ajánlások ellenére, továbbra sem biztosított a nyilvános meghallgatás a választásokkal összefüggő panaszügyekben a választási jogorvoslati rendszer egyetlen szintjén sem.⁹³ A 2018-ban elfogadott törvénymódosítások a választási bizottságok döntéseivel szembeni fellebbezés jogát leszűkítették azon magán-és jogi személyekre, akik az ügyben érintettek, ezáltal túlzott mértékben korlátozva a választásban érintett valamennyi szereplő hatékony jogorvoslathoz való jogát, ami ellentétes a nemzetközi követelményekkel.⁹⁴ Az NVB szigorúan alkalmazta ezt az új szabályt. Ezenkívül, a nemzetközi jó gyakorlatokkal össze nem egyeztethető módon a törvénymódosítások jelentős mértékben leszűkítették azon okokat, amelyek alapján az országos listás szavazás eredményét megállapító NVB döntést a bíróság felülvizsgálhatja.⁹⁵

⁹¹ Habár a rendőri nyomozás még folyamatban van, március 28-án az igazságügyi miniszter az esetet „baloldali kibertámadás”-nak minősítette. A választás napját megelőző héten, a 444.hu és telex.hu a honlapjukat érintő szolgáltatás-megtagadási támadásokat jelentettek, ami a működésük átmeneti és rövidtávú megzavarását okozta.

⁹² A panaszokat és fellebbezéseket három napon belül kell benyújtani, a hatáskörrel rendelkező szerveknek pedig három napjuk van az ügy eldöntésére. A kampányszabályoknak a választás napján bekövetkezett sérelme tárgyában indult ügyeket a beadványok kézhezvételét követő öt napon belül kell elbírálna az NVB-nek. A választási bizottságok járnak el első fokon a választási jogszabályok megsértése tárgyában indult panaszügyekben; döntéseik ellen a magasabb fokú bizottsághoz lehet fellebbezni. Az NVB és az illetékes TVB döntéseivel szemben benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmeket a Kúria bírálja el, a Kúria határozatait pedig az Alkotmánybíróság előtt lehet vitatni.

⁹³ Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 12. bekezdése kimondja, hogy „az eljárás csak törvényben meghatározott és a nemzetközi jogi kötelezettségeknek és nemzetközi kötelezettségvállalásoknak megfelelő körülmények esetén folytatható le zárt ülésen.” Lásd továbbá a [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás II.3.3 pontját.

⁹⁴ A Kúria felülvizsgálati eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelem benyújtására azonos keresetösségi szabály vonatkozik. Az NVB határozataiban hivatkozott kúriai esetjog szerint ez a fellebbezők jogainak közvetlen sérelmét jelenti, amely az ügyek jelentős részében a választópolgárokra nem vonatkozik, mert ők csak „absztrakt” érintettséget tudnak bizonyítani. Az EBESZ 1990. évi Koppenhágai Dokumentumának 5.10 bekezdése kimondja, hogy mindenki számára rendelkezésre kell állnia olyan eszközöknek, amelyekkel a közigazgatási döntéseket hatékonyan tudja vitatni azért, hogy biztosítani lehessen az alapvető jogok érvényesülését és a jogszabályok betartását. A PPJE 2.3(a) cikke úgy fogalmaz, hogy „minden olyan személynek, akinek e dokumentum által elismert jogait és szabadságait megsértették, joga van a hatékony jogorvoslathoz...”. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás II.3.3.3.f. pontja úgy rendelkezik, hogy „minden jelöltnek és az adott szavazókörzetben regisztrált választónak biztosítani kell a fellebbezés jogát”.

⁹⁵ Bírósági felülvizsgálat keretében csak akkor lehet érvényteleníteni a szavazás eredményét, ha számítási hibát követtek el vagy a választás eredményének megállapítására vonatkozó szabályokat megsértették. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás 3.3.e. pontja kimondja, hogy „a fellebbezési testületnek hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy érvénytelenítse a szavazás eredményét, ha a szabálytalanságok kihatással lehettek a választás kimenetelére”.

Az NVB a panaszokat és fellebbezéseket nyilvános ülésen bírálta el a törvényes határidőn belül, a döntéseit időben közzétette az NVI honlapján, csakúgy, mint a Kúria vonatkozó határozatait, ami hozzájárult a jogorvoslati eljárás átláthatóságának növeléséhez.⁹⁶ Egy 2020-ban elfogadott törvénymódosítás felhatalmazta az NVB elnökét arra, hogy meghatározza a döntéstervezet tartalmát, és a módosított eljárási szabályok szerint az NVB tagjainak joguk van ahhoz módosítási javaslatot fűzni a nyilvános ülésen. Habár az új szabályok következtében világosabbá vált a döntéshozatali eljárás, a bizottsági tagok döntéselőkészítési folyamatban való részvételi lehetőségének biztosítására vonatkozó korábbi ODIHR ajánlást nem követték érdemi lépések. Kinevezésüket követően a pártok által delegált tagok aktívan részt vettek a panaszok és fellebbezések tárgyában tartott nyilvános üléseken.

A választást megelőző időszakban az NVB-hez 162 panasz és fellebbezés érkezett. A legtöbb ügy a kampányszabályok, így az állami tisztségek és közpénzek felhasználása, a kampányanyagokra vonatkozó szabályok megsértése, a kampányfinanszírozás, valamint a választási és népszavazási reklámok tárgykörében született.⁹⁷ Az állami pozícióval vagy forrásokkal való visszaélés, illetve az állami és párt funkciók közötti összemosódás tárgyában indult közel 30 ügyben az NVB nagyrészt elutasító döntést hozott vagy megváltoztatta az illetékes OEVB jogszabálysértést megállapító döntését.⁹⁸ Az NVB ezen döntéseit a bíróságok végső soron helybenhagyták.⁹⁹ A panaszok és fellebbezések közel felét az NVB érdemi vizsgálat nélkül utasította el.¹⁰⁰ A hatásköri szabályok értelmezése az eljáró hatóságok által helyenként problémákhoz vezetett.¹⁰¹ Az érdemi vizsgálat nélkül elutasított panaszokat az NVB hivatalból sem vizsgálta érdemben, holott általános

⁹⁶ Habár az NVB döntései összefoglalták a panaszok és fellebbezések tartalmát, magukat a beadványokat és bizonyítékokat nem tették közzé.

⁹⁷ A 2018-as törvénymódosítások az illetékes OEVB-nek a jelöltek regisztrációjának tárgyában hozott döntéseivel szembeni fellebbezések elbírálásának hatáskörét elvette az NVB-től és az illetékes TVB-re ruházta. A TVB-k nagyjából 100 fellebbezést kaptak a jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatban, ideértve az aláírásgyűjtési ügyeket is. Ezek közül 35 esetben tagadták meg az ügy érdemi elbírálását formai alapon. Öt fellebbezést pedig helytelenül nyújtottak be vagy továbbítottak az NVB-hez.

⁹⁸ Az illetékes OEVB-k döntései ebben a tárgykörben nem voltak egységesek. Az NVB 19 olyan ügyet vizsgált felül, amelyben állami tisztséggel vagy közpénzzel való visszaélést állítottak, valamint kilenc olyan ügyet, amelyben az állam és a párt közötti határvonal elmosódását kifogásolták, ezek közül az egyik ügyben világosan látszott, hogy a kormány is részt vett a választási kampányban. Egy másik ügyben azt állították, hogy Orbán Viktor miniszterelnök kampánytevékenységet folytatott az államilag finanszírozott március 15-i nemzeti ünnepi megemlékezésen, továbbá négy ügyben azt kifogásolták, hogy a Fidesz kampányanyagai túlságosan hasonlítottak a kormányzati tájékoztatási anyagokhoz. Két ügyben az NVB megállapította, hogy a Fidesz két jelöltjének valamely állami intézmény épületében végzett kampánytevékenysége jogsértő volt.

⁹⁹ Az eljáró szervek gyakran hivatkoztak arra a 2018-as törvénymódosításra, miszerint a kormányzati feladatok ellátása nem minősül kampánytevékenységnek, hogy igazolják azon döntéseiket, amelyekben megállapították, hogy az állami tisztségviselők nem sértették meg a semlegesség követelményét és nem használták visszaélészerűen a kampányra fordítható állami támogatásokat.

¹⁰⁰ Összesen 78 indítványt befogadását tagadta meg, és kilencet utasított el részlegesen. Így például, 20 ügyben született elutasító határozat a személyi adatok vagy a pontos jogalap megjelölésének hiánya miatt, és nyolc indítványt utasítottak el az ügyben való érintettség hiánya miatt, ideértve azt az egy fellebbezőt is, aki a saját panaszát elutasító OEVB döntést támadta meg. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás II.3.3.b. pontja kimondja, hogy „az eljárásnak egyszerűnek és a formális követelmények túlhangsúlyozásától mentesnek kell lennie, különösen a fellebbezések befogadhatóságát illetően”.

¹⁰¹ Így például az NVB-nek a saját hatáskörére vonatkozó értelmezése, amelyet a Kúria is megerősített, oda vezetett, hogy nem állt rendelkezésre egyértelmű jogorvoslati eljárás mind a 30 kampányfinanszírozással kapcsolatos panaszügyekben és fellebbezési eljárásban. Az NVB nem vizsgálta érdemben két, levélsvavazás tárgyában indult ügyet. Néhány OEVB elbíralt kampányfinanszírozásra vonatkozó ügyeket, amelyekről az NVB megállapította a fellebbviteli eljárásban, hogy nem tartoztak a bizottságok hatáskörébe. Néhány OEVB a saját hatáskörébe tartozó kampányanyagokra vonatkozó szabályozással kapcsolatos panaszok egy részét az NVB-hez továbbította.

felhatalmazással rendelkezik arra, hogy biztosítsa a választási eljárás törvényességét.¹⁰² Továbbá, néhány elutasító döntés elégséges vizsgálat és világos indokolás nélkül született meg, és bizonyos esetekben a jogszabálysértés tényének megállapítását nem követte egyéb jogkövetkezmény.¹⁰³

A választás napját megelőzően a Kúriához 13 ügyben nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet valamely TVB-nek a jelöltek regisztrációja tárgyában meghozott döntése, valamint 27 ügyben az NVB döntése ellen; ezek közül tíz indítványt utasítottak el formai alapon. A Kúria kilenc ügyben részben vagy teljesen megváltoztatta az NVB döntését.¹⁰⁴ Panaszindítványok alapján eljárva az Alkotmánybíróság felülvizsgálta a Kúria nyolc döntését, amelyeket közül hármat alaptörvény-ellenesnek talált. Kérdéseket vetett fel az Alkotmánybíróság azon jogértelmezése, amely alapján megsemmisítette a Kúria azon döntését, amely megállapította, hogy a kormány hatáskörét túllépve megsértette a semlegesség elvét azáltal, hogy egy széles körben terjesztett kormányzati kommunikációs anyagban kritizálta az ellenzéknek az Ukrajnában zajló háborúval kapcsolatos álláspontját.¹⁰⁵ Hazai és nemzetközi szereplők aggályokat fogalmaztak meg a 2010 és 2020 között elfogadott törvénymódosítások következtében egyre gyengülő bírósági függetlenséggel kapcsolatban.¹⁰⁶ Mindent összevetve, az eljáró hatóságoknak az ügyek elbírálása során végzett munkája nem biztosította a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését, amely ellentétben áll az EBESZ felé tett kötelezettségvállalásokkal.¹⁰⁷

¹⁰² Az NVB arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy véleménye szerint nem jogosult hivatalból eljárni. A [Jó gyakorlatok kódexéhez](#) fűzött Iránymutatás II.3.3.i. pontja szerint „ha fellebbezési testület egy magasabb fokú választási bizottság, akkor hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy hivatalból kijavítsa vagy hatályon kívül helyezze valamely alsóbb fokú választási bizottság döntését.”

¹⁰³ Az NVB úgy döntött, hogy a „Védjük meg Magyarország békéjét és biztonságát!” feliratot tartalmazó kormányzati plakátok nem minősültek kampánytevékenységnek, hanem indokolt kormányzati kommunikációnak számítottak. Abban a döntésben, amely megállapította, hogy a kormányzati népszavazási plakátok kikaparták az ellenzéki jelöltek választási plakátjait, a jogsértés tényének megállapításán túl nem határoztak meg egyéb jogkövetkezményt. Az NVB nem egységesen döntött két ügyben, amelyek a tömegesen kiküldött emailek és szöveges üzenetek tárgyában indultak. A polgároknak emailben kiküldött és kifejezetten népszavazási kampányüzenetet tartalmazó kormányzati kommunikációs anyagokkal kapcsolatban az NVB úgy döntött, hogy nem valósult meg a személyes adatok sérelme, mert a polgárok hozzájárultak adataik kezeléséhez, amikor feliratkoznak az COVID vakcina hírlevélre. Ugyanakkor a második ügyben, az NVB úgy határozott, hogy az ellenzéki tömörülés érdekében végzett sms kampány megsértette azt a szabályt, miszerint a választók kifejezett hozzájárulása nélkül tilos szöveges üzeneteket küldeni a részükre.

¹⁰⁴ Az egyik ilyen ügyben a Kúria kimondta, hogy a pártok által delegált választott bizottsági tagok nem kötelesek a bizottsági munkájukon kívül politikailag semleges módon eljárni, egy másik ügyben pedig fenntartotta az NVB azon döntését, miszerint a választott bizottsági tagok kötelesek semlegesnek maradni. Későbbi döntéseiben az NVB hivatkozott a korábbi bírósági határozatra. Egy további ügyben a Kúria úgy határozott, hogy a villanypóznákra kihelyezett választási plakátok lejjebb helyezése sérti az esélyegyenlőség elvét.

¹⁰⁵ A bíróság úgy határozott, hogy az Ukrajnában zajló háború sajátos körülményeket eredményezett, amelyben a kormány hatáskörében eljárva jogosult volt tájékoztatni a nyilvánosságot a „nem kormányzati szereplők”-nek a konfliktussal kapcsolatos álláspontjáról. A testület szerint mivel a tájékoztató nem utalt „a választásokra, a szavazásra, vagy valamely konkrét párt nevére”, ezért az „ellenzék” álláspontjára való hivatkozás nem minősült kampánytevékenységnek. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria döntésének „kirívó hibája” eredményeként sérült a sajtónak a demokratikus tájékoztatáshoz fűződő joga, valamint a kormány tisztességes bírósági eljáráshoz való joga. Az NVB utalt erre a határozatra, amikor hasonló ügyeket bíralt el a későbbiekben.

¹⁰⁶ Az Európai Bizottság 2020. évi jogállamisági [jelentésének](#) Magyarországról szóló fejezete kiemeli azokat a kihívásokat, amelyek veszélyeztetik a bírósági szervezetrendszer függetlenségét és pártatlanságát, ideértve a Kúriát is. A bírósági szervezetrendszert érintő 2020. évi törvénymódosításokról szóló [véleményében](#) a Velencei Bizottság értékelt a Kúria elnökének megválasztását és az ügyelosztással kapcsolatos hatáskörét, és megjegyezte, hogy a megválasztási eljárás „komoly kockázatot jelenthet a testület politikai befolyásoltságára nézve, és jelentős következményekkel járhat a bíróságok függetlenségére vonatkozóan”.

¹⁰⁷ Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 5.10. bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek hatékony jogorvoslati eszközökkel kell rendelkeznie a közigazgatási döntésekkel szemben az alapvető jogainak tiszteletben tartása és a jogszabályok betartásának biztosítása érdekében.”

Választási Megfigyelés

Az EBESZ felé tett kötelezettségvállalásokkal ellentétben és az ODIHR által megfogalmazott ajánlások ellenére állami szintű pártfüggetlen választási megfigyelésre vonatkozó szabályozás nincs.¹⁰⁸ Több civil szervezet is indított tájékoztatási és figyelemfelhívási célú kampányokat, valamint olyan kezdeményezéseket, amelyek választott és pártok által delegált SZSZB tagok toborzására és képzésére irányultak.¹⁰⁹ Az országos listát állító jelölőszervezetek részéről külön-külön öt SZSZB tagként eljáró megfigyelő lehet jelen a levélszavazatok összeszámolása és a választási eredmények összesítése során, és további legfeljebb két embert küldhetnek az egyéni választókerületekbe. Ugyanakkor a pártok megfigyelőinek jelenléte az SZSZB-k által elsőként végzett szavazatszámolás során nincs szabályozva.

Azok a nemzetközi megfigyelők, akiket az NVB nyilvántartásba vett, jogosultak voltak a választási eljárás valamennyi szakaszát ellenőrizni. A mostani választásokra 39 szervezet, delegáció és nagykövetség által küldött összesen 906 megfigyelőt akkreditáltak gördülékeny eljárásban. A média jelenléte a választás napján a szavazás és a szavazatszámolás alatt, valamint levélszavazatok megszámlálása és hitelességének ellenőrzése során megengedett. A pártok összesen 40.231 megfigyelőt (SZSZB tagot) delegáltak. A Tiszta Választásokért Alapítvány által létrehozott 20K22 nevű projekt, azért hogy segítsen a pártoknak minden szavazókerületet lefedni, több mint 27.000 önkéntest toborzott, akiket az Egységben Magyarországért delegált 19.462 szavazóhelyre.¹¹⁰

A választás napja

Az NVI közlése szerint a részvételi arány 69.5% volt a szavazás napján, ami békésen zajlott. Az NVMM tagjai által megfigyelt 117 szavazókörből 116-ban megfelelően zajlott az urnanyitás, és a szavazás megkezdésére vonatkozó eljárásokat nagyrészt betartották.¹¹¹ Az NVMM tagjai az általuk megfigyelt szavazókörök 98%-ában pozitívan értékelték a szavazási eljárást, amit jól szervezettnek, rendezettnek és gördülékenynek minősítettek. Ugyanakkor a szavazás titkosságának elve gyakran sérült, különösen azon szavazókörökben, ahol tömeg alakult ki.

A megfigyelt szavazókörök 16%-ában nem minden választó szavazott titkosan, 11%-ában pedig nem figyeltek arra, hogy a szavazatuk ne legyen látható. A megfigyelt szavazókörök 32%-ában a szavazófülkék kialakítása és elhelyezése károsan hatott a szavazás titkosságára.

A megfigyelt szavazókörökben általában megfelelően zajlott a választók személyazonosságának megállapítása. A megfigyelt szavazókörök 16%-ában egy vagy több választót nem engedtek szavazni, mert nem tudott érvényes személyazonosító igazolványt felmutatni vagy nem szerepelt

¹⁰⁸ Az EBESZ [1990. évi Koppenhágai Dokumentumának](#) 8. bekezdése szerint „a résztvevő államok úgy látják, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai megfigyelők jelenléte erősítheti a választási folyamatot azon államok szempontjából, amelyekben választásokat tartanak.”

¹⁰⁹ Az Unhack Democracy és a Számoljunk Együtt online és személyes képzéseket szerveztek azok számára, akik önkéntes alapon jelentkeztek delegált SZSZB tagnak, a TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) a sérülékeny csoporthoz tartozó választók jogainak támogatása érdekében végzett tevékenységet, a Tiszta Választásokért Alapítvány pedig figyelemfelhívó kampányokat szervezett és jogi segítséget nyújtott a választók számára.

¹¹⁰ A Fidesz 17.672, a Kétfarkú Kutya Párt 2.144, a Mi Hazánk 888 tagot delegált. Nyolc jelölt és párt több mint 300 pártmegfigyelőt regisztrált a szavazókerületek szintjén.

¹¹¹ Két szavazókörben az előírásokkal ellentétben az üres szavazóurnát nem mutatták meg az első választónak és az urnát nem az ő jelenlétében pecsételték le, öt esetben pedig nem helyeztek el ellenőrző lapot a mozgóurna lepecsételését megelőzően.

az adott szavazókör választói névjegyzékében. A választási eljárás szabályait az esetek jelentős részében betartották, ugyanakkor a megfigyelt szavazókörök 17%-ában észleltek csoportos szavazást (vagyis több szavazó tartózkodott a szavazófülkében egyszerre). Továbbá, a megfigyelt szavazókörök 8%-ában az előírásokkal ellentétes módon az SZSZB nem adott minden szavazónak borítékot, amikor átnyújtotta a választólapot. Az NVMM tagjai arról számoltak be, hogy egyéb szabálysértések csak elszigetelt esetekben történtek.¹¹²

Az NVMM tagjai a megfigyelt szavazókörök 12%-ából jeleztek túlszűfolttságot. A választási ügyintézési szerveknek a hozzáférhetőség érdekében tett erőfeszítései ellenére, a szavazókörök körülbelül 27%-a nem volt megközelíthető mozgássérült emberek számára, 12%-ának pedig a kialakítása nem volt megfelelő ezen szavazóknak. Az NVMM tagjai nagyon kevés ügyben számoltak be a szavazókörökben vagy azok környékén észlelhető feszültségekről és megfélemlítésről, és elszigetelt esetekben találtak a választók szervezett utaztatására utaló jelet, ami jogellenes. Az NVMM tagjai továbbá egy olyan esetet jelentettek, amikor szavazatvásárlásra utaló erős jelet észleltek.

A megfigyelt szavazókörök 98%-ában az SZSZB tagok között voltak pártdelegáltak is, akik nagyrészt a Fideszt (97%) és az Egységben Magyarországért koalíciót (91%) képviselték. A megfigyelt szavazókörök 2%-ából jelentették jogosulatlan személyek jelenlétét, ezen belül kilenc esetet, amikor jogosulatlan személyek, nagyrészt helyi önkormányzati tisztségviselők beavatkoztak az eljárásba. A megfigyelt szavazóhelyiségekben lévő összes SZSZB tag 67%-a volt nő, és az NVMM tagjai által megfigyelt SZSZB-k közül 76%-ának volt női elnöke.

Az NVMM tagjai az általuk megfigyelt 96 szavazókör közül 94-ben pozitívan értékelték a szavazási eljárást, amit jól szervezettnek, rendezettnek és gördülékenynek minősítettek. Az NVMM tagjai arról számoltak be, hogy néhány eljárási hibától és hiányosságtól eltekintve a szavazatszámolási eljárásokat nagyrészt betartották. Az SZSZB tagjai nem minden esetben folytatták le az adategyeztetési eljárást a urnák felnyitását megelőzően, ideértve a választáson és a népszavazáson ténylegesen szavazók számának összeszámolását és jegyzőkönyvi rögzítését. A szavazatok számlálása során néhány SZSZB tagjai kisebb csoportokra oszlottak, hogy felgyorsítsák a folyamatot, ami szabálytalan. A megfigyelt szavazatszámolások közül 20-ban az SZSZB tagjai az előírásokkal ellentétben nem rögzítették a szavazólapok érvénytelenítésének okát, és nem írták alá az érvénytelen szavazólapokat. 20 szavazatszámolás során az eredményeket tartalmazó jegyzőkönyvet előre aláírták, és 19 esetben az NVMM tagjai kérésük ellenére nem kaptak másolatot a jegyzőkönyvről.

A megfigyelt 74 HVI iroda közül 69-ben az összesítési eljárás pozitívan értékelhető. Habár az összesítési eljárások nagyrészt megfelelően zajlottak, az NVMM tagjai jeleztek néhány problémát az adatbevitellel és az eredmények egyeztetésével kapcsolatban. A HVI-k majdnem felében egy vagy több SZSZB tagnak korrigálnia kellett az eredményt tartalmazó jegyzőkönyvet. Az NVMM tagjai az összesítési eljárás átláthatóságával kapcsolatos problémákról számoltak be; 12 esetben nem minden jelenlévő volt tisztában az eljárással, valamint hat HVI-ban az NVMM tagjait korlátozták a megfigyelési munkájukban, mivel néhány alkalommal nem biztosítottak nekik hozzáférést az adatbeviteli helyiséghez vagy megtagadták tőlük a kért információ átadását. Az NVI a választás napjának estjén elkezdte a honlapján közzétenni a szavazókörökből érkező részleges előzetes adatokat.

¹¹² Ezek közé tartozott a megbízott személy útján történő szavazás (az esetek kevesebb mint 1%-ában), valamint a választók befolyásolására tett kísérlet (az esetek 1%-ában). A megfigyelt szavazókörök 1%-ában ugyanaz a személy segített több választónak is szavazni. A megfigyelt szavazókörök 2%-ában az urnákat nem pecsételték le megfelelően.

A Belügyminisztérium arról tájékoztatta az ODIHR Választási Megfigyelési Misszióját, hogy 12 ügyben érkezett fejelentés a rendőrséghez a választás napjával összefüggésben, amelyek közül a három eset állítólagos szavazatvásárlással, hat eset rongálással és lopással, két eset garázdasággal volt kapcsolatos, egy esetben pedig hivatalos személy elleni erőszak gyanúja merült fel. A Tiszta Szavazás Koalíció, a szavazókörök környékét megfigyelő civil szervezet néhány ügyben feljelentést tett és panasz nyújtott be az illetékes OEVB-hez az önkénteseiket a szavazókörön kívül ért zaklatás, választók szervezett utaztatása (amit tilt a választási joganyag), illetve szavazatvásárlás miatt.¹¹³

***Az angol nyelvű dokumentum a jelentés egyetlen hivatalos változata.
A magyar nyelvű változat nem minősül hivatalos fordításnak.***

¹¹³ Április 2-án kelt döntésében a Hajdú-Bihar megyei 5. sz. OEVB utasította a helyi önkormányzatot, hogy távolítsa el a választók szervezett utaztatásának felajánlására vonatkozó internetes felhívását. A szavazatvásárlással kapcsolatos feljelentések szerint egy Borsod megyei településen 10.000 forintot (27 eurót), míg a Csongrád-Csanád megyei Makó városában öt adag sertéshúst ajánlottak fel a választópolgároknak a szavazataikért cserébe.

INFORMÁCIÓ A MISSIÓRÓL ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Budapest, 2022. április 4. – Az Előzetes Megállapítások és Következtetések az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) és az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének közös munkája révén jött létre. Az értékelés azért készült, hogy meghatározzák, hogy a választások eleget tesznek-e az EBESZ kötelezettségvállalásoknak, a demokratikus választások nemzetközi kötelezettségeinek és szabványainak valamint a nemzeti jogszabályoknak. Minden szervezet, amely részt vett ebben a nemzetközi választásmegfigyelői misszióban támogatja a 2005-ös nemzetközi választási megfigyelés alapelveiről szóló nyilatkozatot.

Az EBESZ hivatalban levő elnöke az EBESZ rövidtávú megfigyelő misszió szakkordinátorának Kari Henriksen parlamenti képviselőt nevezte ki. Az EBESZ Parlamenti Közgyűlését Mark Pritchard vezette. Jillian Stirk nagykövet pedig a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) Választási Megfigyelési Misszióját vezeti, mely február 24-én kezdődött.

Az Előzetes Megállapítások és Következtetések a választási folyamat befejezése előtt kerülnek publikálásra. A választások végső értékelése részben függ attól, hogy a választási folyamat hátralevő szakaszai hogyan zajlanak, úgy mint a számlálás, az eredmények ellenőrzése, az eredmények kihirdetése, valamint a választás utáni panaszok és fellebbezések kezelése. Az ODIHR az átfogó, végleges jelentését körülbelül nyolc héttel a választások után fogja publikálni, mely tartalmazni fogja a lehetséges fejlesztésekre irányuló javaslatokat. Az EBESZ Parlamenti Közgyűlése a 2022 júliusában esedékes éves ülésén fogja nyilvánosságra hozni jelentését.

Az EBESZ ODIHR Választási Megfigyelési Misszióján 20 szakértő dolgozik a fővárosban, valamint 18 hosszútávú megfigyelő országszerte. A választás napján 45 országból érkező 312 megfigyelőt, 221 ODIHR megfigyelőt, valamint az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének 91 tagját küldték ki az ország különböző pontjaira. A megfigyelők 47%-a nő volt. A nyitást 117 szavazókörnél, a választásokat pedig több mint 1.206 szavazókörnél kísérték figyelemmel országszerte. A számlálást 96 szavazókörben, az eredmények ellenőrzését pedig 74 HVI-ben figyelték.

A Nemzetközi Választási Megfigyelési Misszió szeretne köszönetet mondani a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak a meghívásért, hogy a választásokat megfigyelje, valamint a Nemzeti Választási Bizottságnak és a Nemzeti Választási Irodának a támogatásért. A Nemzetközi Választási Megfigyelési Misszió ugyancsak szeretné megbecsülését kifejezni állami szervezeteknek, politikai pártoknak, a médiának és civil szervezeteknek, valamint a nemzetközi közösség képviselőinek, hogy az együttműködést lehetővé tették.

További információ:

- Jillian Stirk, ODIHR Választási Megfigyelési Missziójának vezetője Budapesten (+36 1 464 9603);
- Katya Andrusz, ODIHR Szóvivő (+48 609 522 266), vagy Kseniya Dashutsina ODIHR Választási Tanácsadó Varsóban (+48 603 793 786);
- Anna Di Domenico, EBESZ Parlamenti Közgyűlés (+45 60 10 83 80)

EBESZ ODIHR Választási Megfigyelési Misszió címe:

DBH Serviced Office Buda Square, 3. emelet

Budapest

Lajos u. 48-66.

1036

Telefon: +36 1 464 9603; email: office@odih.hu