



Nemzeti Választási Iroda
Elnök

Iktatószám: NVI/477-5/2017.

Hiv. szám: XX-AjFO/137/2017.

Tárgy: a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panasz

[REDACTED]
Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt [REDACTED]

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszra vonatkozóan az alábbi észrevételt teszem:

- [1] A választási eljárás keretében széles körben alkalmazott megoldás az aláírásgyűjtés. A jelölt-és listaállítás választópolgári támogatása valamennyi választástípusban megjelenik:
- az országgyűlési választáson az egyéni választókerületi képviselőjelölt állítása, valamint a nemzetiségi lista állítása,
 - a helyi önkormányzati választáson a polgármesterjelölt és a főpolgármester-jelölt, az egyéni listás jelölt, az egyéni választókerületi jelölt, a megyei lista állítása,
 - a nemzetiségi önkormányzati választáson az egyéni jelölt, a területi és az országos lista állítása,
 - az EP-választáson a listaállítás.

Az országos és a helyi népszavazás választópolgári kezdeményezése ugyancsak aláírásgyűjtés útján valósul meg.

[2] Az aláírásgyűjtés során a jelöltek, jelölő szervezetek, illetve a népszavazás szervezői mint adatkezelők számára a választópolgár rendelkezésre bocsátja meghatározott személyes adatait azzal a céllal, hogy így járuljon hozzá a jogszabályban meghatározott, a választójog gyakorlásához (népszavazás kezdeményezéséhez) szükséges számú aláírás összegyűjtéséhez.

[3] Az aláírásgyűjtést követően a választópolgárok személyes adatait tartalmazó íveket a jelölt, jelölő szervezet, illetve a népszavazás szervezője átadja az illetékes választási irodának. A választási iroda ezt követően ellenőrzi az aláírásokat annak megállapítása céljából, hogy az érvényes aláírások száma eléri-e a joghatás kiváltásához szükséges határt.

[4] Az aláírást gyűjtők – annak érdekében, hogy biztosan elérjék a határszámot, vagy akár politikai erődemonstráció céljából – a szükségesnél több aláírás összegyűjtésére törekednek, gyakran a szükséges aláírások többszörösét adják le.

[5] Az aláírások ellenőrzésére vonatkozó szabályozás [Ve. 127. § (2) bekezdés, Nsztv. 21. § (5) bekezdés és 49. § (4) bekezdés] szerint a választási iroda az ellenőrzés keretében csak annyi aláírást dolgoz fel, amennyi alapján bizonyossággal megállapítható, hogy az érvényes aláírások száma eléri-e a szükséges számot. Így pl. országos népszavazás kezdeményezése esetén hiába ad le a szervező akár több millió aláírást, a Nemzeti Választási Iroda csak addig ellenőrzi az aláírásokat, amíg a 200 000-et eléri az érvényes aláírások száma – a fennmaradó, akár milliós nagyságrendű aláírást az NVI az átvett íveken tárolja, de azokkal kapcsolatban további adatfeldolgozást nem végez. A törvényben meghatározott számot meghaladó aláírások ellenőrzésére legfeljebb akkor kerülhet sor, ha jogorvoslat alapján az ellenőrzött érvényes aláírások száma a törvényben meghatározott szám alá csökken. Ebben az esetben a választási bizottság elrendeli a még nem ellenőrzött aláírásoknak a Ve., illetve az Nsztv. említett rendelkezései szerinti ellenőrzését. Ha a személyes adatokkal való visszaélés miatt benyújtott jogorvoslati kérelem alapján eljáró választási bizottság eljárása eredményeképpen olyan mértékben csökken az ellenőrzött érvényes aláírások száma, hogy az valamennyi leadott aláírás ellenőrzését követően sem éri el a törvényben meghatározott számot, a személyes adatokkal való visszaélésnek választási eljárási következménye lesz, hiszen a jelöltet nem veszi nyilvántartásba a választási bizottság, illetve a népszavazási kezdeményezés eredménytelen lesz. Egyébként a nem ellenőrzött aláírások száma és érvényessége a választási eljárás szempontjából irreleváns.

[6] A választási, népszavazási eljárás során a választópolgárok tájékoztatásának kiemelt célja, hogy a választópolgárok tisztában legyenek jogaikkal, azokat – elsődlegesen szavazati jogukat – gyakorolhassák, a választási szervek tevékenységét figyelemmel kísérhessék, az esetleges jogsértéseket felismerhessék, és azokkal szemben hatékony jogorvoslatot nyerjenek. Ezt demonstrálja a Ve.-nek az a rendelkezése is, hogy „[a] választási szervek rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak.” [2. § (2) bekezdés]. A nyilvánosság biztosítása bizonyos adatok tekintetében nem csak kérelemre, hanem automatikusan, a választások hivatalos honlapján történő közzététellel valósul meg [pl. a névjegyzékkel, a szavazással, a választás eredményével összefüggő adatok [Ve. 76. § (2) bekezdés] vagy a szavazókörök és választókerületek nyilvántartása (81. §). Ezekon túl – gyakorlatilag a személyes, illetve a minősített adatok kivételével – a választási szerveknek megkeresésre a rendelkezésükre álló adatokat át kell adniuk, akár választási jogvitával kapcsolatos dokumentumról, akár valamilyen szervezési, adminisztratív kérdéstről, vagy más egyéb adatról van szó. Szintén speciális az adatmegismerést és a jogérvényesítést elősegítő azon rendelkezés, hogy a választás kitűzése és az eredmény jogerőre emelkedése közötti időszakban a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igényeknek nem az Infotv.-ben meghatározott 15 napos, hanem mindössze öt napos határidővel kell eleget tennie a választási szerveknek [2. § (3) bekezdés].

[7] Ezek a speciális, az adatigénylő választópolgárokra nézve az Infotv.-hez képest kedvezőbb szabályozási elemek nem csekély felelősséget és feladatot rónak a választási szervekre. Annak érdekében, hogy a választási irodák fenti széleskörű tájékoztatási, illetve a választásra vonatkozó egész szervezési tevékenységüknek eleget tudjanak tenni fontos, hogy erőforrásaik e feladatokra koncentráltan álljanak rendelkezésre és ne kelljen azokat megosztani a választások szempontjából irreleváns feladatokkal. Ezt az erőforrás-optimalizálást szolgálja a Ve. 2. § (4) bekezdése.

[8] Fentiekben bemutattam, hogy a jelöltséget szerzett választópolgárokra leadott, de nem ellenőrzött aláírások száma, érvényessége a választási eljárás szempontjából irreleváns, választási bizottság döntését, választás eredményét nem befolyásolja. A nem ellenőrzött aláírásoknak egy-egy

választópolgár személyes adatának megtalálása érdekében történő átvizsgálása, esetenként a már ellenőrzött aláírásokkal megegyező, vagy akár azt meghaladó számú aláírás ellenőrzését is jelentheti. Az önkormányzati választáson nominálisan ez inkább százas nagyságrendű, kivételt a főpolgármester választás jelent, ahol legalább 5000 választópolgár ajánlása szükséges a jelöltség elnyeréséhez és ehhez képest itt már több ezres tétel lehet a nem ellenőrzött ajánlások száma. Az országgyűlési képviselőjelöltséghez szükséges ajánlások esetében nem ritka az 500 helyett 2-3000 ajánlás gyűjtésére is alkalmas számú ajánlóív leadása. A legnagyobb számú, tíz-, vagy akár százezres nagyságrendű túlteljesítés a fentiekben már említett európai parlamenti választáson, illetve népszavazáson fordulhat elő. Erre egyébként a leadott ajánlóívek, aláírásgyűjtő ívek számából lehet következtetni.

[9] Az aláírások ellenőrzése informatikai alkalmazás igénybevételével történik, az informatikai rendszerben pedig – a többes ajánlások kiszűrése érdekében – visszakereshető módon eltárolásra kerülnek azoknak a választópolgároknak a személyes adatai, akiknek az aláírását a választási iroda ellenőrizte. A nem ellenőrzött íveken szereplő aláírások feldolgozására azonban nem kerül sor, azok számáról és adattartalmáról a választási iroda semmiféle információval nem rendelkezik.

[10] Az aláírásokat tartalmazó íveket és az informatikai rendszerben tárolt személyes adatokat a törvényben meghatározott rövid idő [Ve. 128. §, Nsztv. 24. § (4) bekezdés és 51. § (4) bekezdés] elteltével törölni kell.

[11] A választási eljárásban a személyes adatok kezelésének lényege nem azok adattartalma, hanem pusztán a mennyisége: a választópolgárok személyes adatai kezelésének egyetlen célja az, hogy a választási iroda megállapíthassa, hogy az aláírásra jogosultak elégséges számban támogatták-e az adott jelölt, lista állítását vagy egy adott kérdés népszavazásra bocsátását. Éppen ezért a választási iroda csak addig ellenőrzi az aláírásokat, amíg meg nem állapítható, hogy az érvényes aláírások száma eléri-e a törvényben meghatározott határszámot. Az ellenőrzött aláírásokon felüli aláírások adattartalmát a választási iroda nem ismeri meg, sőt – az adatkezelés célhoz kötöttségének követelménye értelmében – nem is jogosult megismerni.

[12] Az ajánlóívek tárolása, még akkor is, ha azok nem kerülnek ellenőrzésre kétség kívül adatkezelésnek minősül, ahogyan ezt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-703-3/2014/V. számú állásfoglalása, majd jelen ügyben az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék P.25.026/2014/4. számú, illetve a másodfokú bíróság, a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.163/2015/4/II. számú ítélete is megállapítja. Mégis az ajánlóívek tárolása, tekintettel a fentiekben kifejtett speciális jellegére – különleges funkciójára, az adatkezelő által nem ismert tartalmára, valamint átmenetiségére – nem tekinthető a klasszikus értelemben vett adatkezelésnek.

[13] Abban az esetben, ha az Infotv. 15. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettség kiterjedne a nem ellenőrzött aláírásokra is, ezt a kötelezettséget a választási irodák csak úgy tudnák teljesíteni, ha a nem ellenőrzött aláírásokat is tételesen megismernék. Ezzel azonban megsértenék a többi aláíró személyes adatainak védelméhez fűződő jogait, hiszen ez az adatkezelés valódi törvényes cél nélkül történne.

[14] Ráadásul több ezer, tízezer vagy akár százezer aláírás esetében – különösen, ha egymás után több ilyen kérelem érkezik – olyan terhet róna a választási irodákra ezeknek az aláírásoknak a manuális áttekintése, amelynek teljesítésére nem lennének képesek, és veszélyeztetné a választások lebonyolításával kapcsolatos, az Alaptörvény XXIII. cikkének, 2. cikk (1) bekezdésének, valamint 35. cikk (1) bekezdésének érvényesülését szolgáló feladataik ellátását. A 2014. évi európai parlamenti választási eljárás során volt olyan párt, amely a szükségesnél legalább 20-30 ezerrel több aláírást

nyújtott be, vagy egy fővárosi népszavazási kezdeményezés során a szervezők a szükségeshez képest csaknem 100 ezerrel több aláírást nyújthattak be. Ezekben az esetekben a Nemzeti Választási Irodának kellene a több tízezer, vagy akár 100 ezer aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő íveket manuálisan végignézni, hogy a kérelmező személyes adatai szerepelnek-e bennük úgy, hogy ennek a választási eljárásra nézve semmilyen hatása nem lenne.

[15] Az alkotmányjogi panasz indítvány (a továbbiakban: Indítvány) szerint az indítványozónak a Budapest Főváros XIII. Kerületi Helyi Választási Irodához (a továbbiakban: HVI) az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 15. § (1) bekezdése alapján saját személyes adatainak kezelésével kapcsolatosan benyújtott tájékoztatási iránti kérelme részben elutasításra került. A HVI 2014. október 14-i döntésében – hivatkozva a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (4) bekezdésére – azon ajánlások vonatkozásában tagadta meg a személyes adatok kiadását, amelyeket – tekintettel a Ve. 127. § (2) bekezdésére – nem ellenőrzött. Sajnos az Indítvány, illetve a bírósági ítéletek sem tartalmazzák az adatkérés időpontját, de amennyiben a HVI az Infotv. 15. § (4) bekezdésének betartásával járt el, akkor az legkésőbb szeptember 19-én került benyújtásra.

[16] Az ajánlások HVI-hez történő benyújtásának határideje a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. október 12. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló IM rendelet szerint 2014. szeptember 8. volt. A választási jogorvoslati kérelmek benyújtására rendelkezésre álló határidők három naposak, tehát kifogást is a jogsérelem bekövetkeztétől számított három napon belül lehet benyújtani az illetékes választási bizottsághoz a Ve. 209. § (1) bekezdése szerint. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati határidőn belül, illetve egyáltalán nem nyújtott be választási jogsértés miatt kifogást.

[17] A HVI szeptember 8-i és 9-i határozataiból megállapítható, hogy több esetben kerültek visszautasításra jelöltek az érvényes aláírások nem elegendő száma miatt. E döntésekkel szemben öt esetben fordultak fellebbezéssel a Fővárosi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: FVB), amely a HVI valamennyi e tárgyban támadott döntését helyben hagyta. Az FVB e döntései közül mindössze egy, a 116/2014. (IX. 12.) FVB határozat vonatkozásában fordultak jogorvoslattal a Fővárosi Ítéltáblához, amely az FVB határozatát 2014. szeptember 18-án kelt 2.Pk.50.014/201/2. végzésével helybenhagyta.

[18] Az említett fellebbezések, illetve a felülvizsgálati kérelem sem említett olyan esetet, kifogást, amely szerint felmerült annak gyanúja, hogy az ajánlási eljárás során személyes adatokkal visszaéltek volna. Az indítványozó kérelme alapján a HVI megvizsgálta az egyéni választókerületi, valamint polgármester-jelöltekre leadott és ellenőrzött aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő íveket és ezek között egy egyéni választókerületi és egy polgármester-jelölt ajánlóívén azonosította a kérelmező adatait, amelyről a kérelmezőt tájékoztatta is. A kérelmező keresetében nem vitatta annak tényét, hogy az említett két aláírás tőle származik. Amennyiben az ellenőrzött aláírások között van olyan, amely a kérelmező szerint nem tőle származik, ez alkalmas lehet választási jogorvoslat, a nyilvántartásba vételre vonatkozó döntés meghozatala előtt kifogás, a döntés után pedig, azzal szembeni fellebbezés formájában. Egy ilyen jogorvoslati kérelemnek való helyt adás estén az illetékes választási bizottság megállapítja a jogsértés tényét, és azt a nyilvántartásba vételről szóló döntésekor figyelembe veszi, illetve a másodfokon eljáró bizottság, ha kell, megváltoztatja az első fokú határozatot.

[19] Fentieket összefoglalva tehát az indítványozó egy olyan személyes adatának kezelésére vonatkozóan kért tájékoztatást a HVI-től, amelyről nem tudni, hogy egyáltalán a kérdéses, nem ellenőrzött ajánlások állományában van-e. Ha ott is lenne, annak a választási eljárás szempontjából semmilyen jelentősége nincs. Egy ilyen adat megkeresése miatt - a Ve. 2. § (4) bekezdése hiányában

– kellene a választási szerveknek ajánlások, aláírások százait, ezreit, vagy akár tízezreit manuálisan végigvizsgálni, amelynek eredménye természetesen az is lehetne, hogy az érintett állományban nincs ilyen adat. A mérleg másik serpenyőjében természetesen ott van az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti személyes adatok védelméhez való jog, amelynek része a személyes adatok kezelésének az érintett általi átláthatóságára, követhetőségére vonatkozó követelmény is [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]. Az említett AB határozat ezt úgy fogalmazza meg, hogy „mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.” A nem ellenőrzött aláírások tárolása azonban valóban speciális, mondhatni tényleges felhasználás nélküli, formális adatkezelés, ugyanis az azt kezelő választási iroda nem is ismerheti meg a nem ellenőrzött személyes adatot, így kérelemre sem tudja megmondani, hogy szerepel-e az ajánlóíveken. A nem ellenőrzött íven szereplő adatokat csak egyetlen esetben ismerheti meg a választási iroda, ha azokat a [15] bekezdésben meghatározott esetben hivatalos ellenőrzésnek veti alá. Mihelyst a korábban nem ellenőrzött aláírások ellenőrzésre kerülnek, ezzel pedig a személyes adatok a választási iroda tudomására jutnak, vagyis azokat „aktívan” kezelni kezdi, a Ve. 2. § (4) bekezdése szerint azonnal megnyílik a választási iroda kötelezettsége az ezt kérelmező személy személyes adatairól való tájékoztatásra.

[20] Joggal vetődik fel a kérdés, hogy fentiek alapján a nem ellenőrzött aláírások vonatkozásában az esetlegesen felmerülő jogsértések is rejtve maradnak? Természetesen nem, hiszen – ahogy erre korábban már utaltam - ha erre utaló adat merülne fel, akkor bárki kifogással élhet az illetékes választási bizottságnál a választás tisztaságának megsértésére hivatkozással. A bizottság a kifogásban előadottak igazolása érdekében a választási iroda segítségével megvizsgálhatja a nem ellenőrzött aláírásokat, hogy van-e közöttük olyan, amelyre vonatkozóan az ajánlóíven szereplő személy úgy nyilatkozott, hogy az adatok és az aláírás nem tőle származik. Amennyiben a kifogásban foglaltak ilyen módon igazolást nyernek, a választási bizottság megállapítja a jogsértést, a jogsértőt eltiltja a további jogsértéstől és még bírságot is kiszabhat.

[21] Emellett az ajánló íveken szereplő adatokkal való visszaélésre utaló adatok esetén büntető feljelentésnek is helye lehet. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. § (1) bekezdése szerint:

„Aki a választási eljárásról szóló törvény vagy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés során

a) a jelölési eljárás szabályait megszegve erőszakkal, fenyegetéssel, megtévesztéssel vagy anyagi juttatással szerez ajánlást,

...

büntettet követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

[22] Az a személy, aki a választópolgár személyes adatát engedélye nélkül felvezeti az ajánlóívre és azt aláírja, a fenti bűncselekményt megvalósítja, függetlenül attól, hogy esetleg az így megszerzett ajánlásra végül a jelöltség elnyeréséhez, illetve a népszavazási kezdeményezés eredményességéhez nem is volt szükség, vagy az ajánlások, aláírások száma ezzel együtt sem érte el a törvényben meghatározott szükséges mértéket. A feljelentés alapján a nyomozóhatóságnak természetesen joga van a választási iroda által őrzött valamennyi ajánlás, aláírás megtekintésére és a feljelentésben foglaltak ellenőrzésére.

[23] Fentiek alapján összességében úgy értékelem, hogy a Ve. 2. § (4) bekezdése szerinti rendelkezés szükséges és arányos korlátozását jelenti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti személyes adatok védelméhez való jognak, tekintettel arra, hogy a választási iroda által nem ellenőrzött aláírásoknak a választási eljárásra, a választás eredményére semmilyen hatással nincs,

viszont az ellenőrzéssel a választási irodákra rótt feladat a választás, népszavazás zökkenőmentes, az Alaptörvény XXIII. cikkének, 2. cikk (1) bekezdésének, valamint 35. cikk (1) bekezdésének érvényesülését szolgáló lebonyolítását veszélyeztetheti. Az egyéni jogsérelem orvoslására ugyanakkor más hatékony jogorvoslati út is biztosított, egyrészt rövid határidővel a választási bizottságnak címzett választási jogorvoslati kérelem, másrészt büntető feljelentés útján.

Budapest, 2017. június „29.”

Üdvözlettel:

dr. Páffy Ilona

