

Szentgáli-Tóth Boldizsár

Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világjárvány idején a környező országokban

Magyarország számára hasznosítható tapasztalatok és perspektívák¹

Democracy in the shadow of the pandemic: elections under the public health emergency in the neighbour countries

Useful experience and perspectives for Hungary

Fazekas Cintia: hallgató, PTE ÁJK

Kálmán Kinga: kutatási asszisztens, TK Jogtudományi Intézet

Szerencsés Krisztián: hallgató, PPKE ÁJK

Takács Judit: hallgató, ELTE ÁJK

Szentgáli-Tóth Boldizsár: tudományos munkatárs, TK jogtudományi Intézet

Rövid összefoglaló:

Tanulmányunk az alkotmányjog tudományának azon vonulatába illeszkedik, amely rövid idő alatt, de mélyrehatóan kíván reflektálni a világjárvány által okozott rendkívüli és korábban nem tapasztalt kihívásokra. Annak ellenére, hogy viszonylag rövid idő alatt számos, a témához kapcsolódó kutatás készült az elmúlt hónapokban, jelenleg még csak a felmerülő alkotmányossági dilemmák kibontásának kezdeti szakaszában járunk.

Az említett súlyos nehézségek közepette is szükség van a választások megszervezésére, mert ez biztosítja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom demokratikus legitimációját egy olyan időszakban is, amikor a közhatalmat gyakorló szervek felelőssége a szokásosnál is nagyobb. Több mint másfél esztendővel a járvány kitörését követően számos választási tapasztalat áll már a rendelkezésünkre a világ legkülönbözőbb országaiból a pandémia időszakából. Ezek közül mi most a Magyarországgal szomszédos néhány országban megszervezett választásokra koncentrálunk, ezekkel kapcsolatban vizsgáljuk azt, hogy milyen standardoknak kellett megfelelnie a választási rendszereknek a pandémia időszakában is, és hogyan viszonyulnak

¹ Jelen tanulmány a NKFIH. 128796. és 138366. kódszámú projektek támogatásával készült.

ezekhez az elfogadott intézkedések, illetve milyen elemek átültetése lehet megfontolásra érdemes akár Magyarország számára is.

Bevezetés

A pandémia számos eddig kikezdhethetetlennek vélt alkotmányos jog vagy elv érvényesülését tette kérdésessé, bizonytalan önmagában az ilyen közegészségügyi válsághelyzetben megengedhető állami beavatkozás mértéke is. A járványügyi intézkedések számos alapvető jog, így a politikai részvételi jogok korlátozásához vezettek, tanulmányunkban a környező országok ezzel kapcsolatos eddigi tapasztalatait vizsgáljuk.

Tanulmányunk aktualitását az adja, hogy Magyarországon 2021 őszén ellenzéki előválasztást tartottak, az országgyűlési képviselők soron következő általános választására pedig 2022 áprilisában kerül majd sor, amelyek az első közvetlen széleskörű hazai tapasztalatok voltak és lesznek a pandémia által érintett választások lebonyolításáról. Mindaddig csak néhány időközi helyhatósági választást,² továbbá a tiszaujvárosi választókerületben egy időközi országgyűlési képviselő választást³ rendeztek az első fertőzöttek megjelenése óta hazánkban 2020 őszi hónapjaiban, egy járványügyi szempontból viszonylag kedvező időszakban. Talán ennek is köszönhető, hogy a hazai szakirodalom mindaddig nem reflektált érdemben a pandémia és a választások összefüggéseire és a felmerülő nehézségekre, munkánk e tekintetben tehát hiánypótló jellegű.

Ezzel szemben a környező országokban számos általános választás időpontja esett már a közegészségügyi válsághelyzet időszakára, ezért több olyan példát látunk magunk előtt, amelyből meríthetünk az előttünk álló kihívások kezelése során. Természetesen érdemes szélesebb körben is vizsgálni, hiszen Európa-szerte számtalan megoldással találkozhatunk, nem is beszélve a más kontinenseken a Covid-19 árnyékában már megszervezett voksolásokról.

Először azt kutatjuk, milyen nemzetközi standardoknak kell megfelelniük a közép-európai régió választási rendszereinek, majd rátérünk az egyes országok vizsgálatára, végül kutatásunk eredményeit rávetítjük a Magyarországon konkrétan előttünk álló választásokra, amelynek pontos körülményei értelemszerűen pillanatnyilag sok tekintetben még bizonytalanok.

² mandiner.hu/cikk/20200927_idokozi_valasztast_tartanak_ma_mohacson_es_karcagon, 2021.11.08.

³ www.varoshaza.tiszaujvaros.hu/index.php/2020-evi-idokozi-orszaggyulesi-valasztas, 2021.11.08.

1. Nemzetközi standardok a választásokra vonatkozóan, különös tekintettel a világjárvány kihívásaira

A Polgári- és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPNE),⁴ valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EEJE)⁵ az a két nemzetközi jogi dokumentum, amelyek meghatározóak régióink választójogi szabályozása szempontjából.

Az említett nemzetközi egyezmények által felállított, a járványügyi korlátozásokra nézve releváns standardokat három főbb csoportba sorolhatjuk: a választási kampány szempontjából nagy jelentőségű alapvető jogok (gyülekezés, egyesülési jog, valamint a szólás- és sajtószabadság) korlátozása; a meghatározott időszakonként történő választások tartásának követelménye; továbbá a választójog gyakorlásának újabb feltételekhez kötésével összefüggő mércék.

A következőkben a választási rendszer pandémiával összefüggő adaptációját ezen felosztás mentén vizsgáljuk az egyes országokban, majd rávetítjük a konkrétan alkalmazott megoldásokat az előttünk álló magyarországi választásokra.

2. Csehország

Csehországot górcső alá véve röviden kitérünk a 2020 júniusában megtartott teplice-i szenátusi időközi választásokra, részletesebben elemezzük a 2020. októberi regionális és részleges szenátusi választásokat,⁶ valamint ejtünk néhány szót a nemrégiben, 2021 októberében megrendezett képviselőházi választásokról is.⁷

2.1. A rendszeres időközönként tartott választások követelménye

A rendszeres időközönként tartott választások alapelve a 2020 tavaszáról 2020 júniusára átütemezett teplice-i választásokkal összefüggésben vizsgálható.⁸ E választások elhalasztása járványügyi szempontból alátámasztható, hiszen 2020 tavaszán még keveset tudtak a vírus veszélyességéről, ráadásul a választópolgároknak is nagy volt a bizonytalanság, így valószínűleg sokan nem éltek volna szavazati jogukkal. Ugyanakkor hosszú távon nem ez az

⁴ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr

⁵ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény. net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300031.tv

⁶ www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections, 2021.11.08.

⁷ www.volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ, 2021.11.08.

⁸ www.zitteplice.cz/zacatkem-cervna-probehnou-na-teplickou-senatni-volby/, 2021.11.08.

ideális megoldás, hiszen fontos, hogy a választópolgárok rendszeres időközönként eldönthessék, hogy kik intézzék a közügyeket, különösen egy olyan válsághelyzetben, mint a pandémia, mely esetében az emberek a járványkezelést is értékelik a szavazáskor.

2.2. A választási kampányhoz kapcsolódó alapjogok

A választási kampányhoz kapcsolódó alapjogok közül Csehországban a gyülekezési jog és a mozgásszabadság került komoly korlátozás alá a Covid-19-re tekintettel. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az e két alapjogot érintő járványügyi korlátozások mennyiben voltak hatással a tanulmányunk csehországi fejezetének fókuszában álló 2020. októberi választásokra.

2.2.1. A gyülekezési jogot érintő korlátozások

Már a 2020. március 13-án bevezetett korlátozások is érintették a gyülekezési jogot, ugyanis e naptól betiltottak minden több mint 30 fős nyilvános vagy magánrendezvényt. A járványhelyzet javulásával enyhítettek a szabályokon,⁹ azonban ősszel ismét szigorítottak. A 2020. október 9-i és 12-i korlátozások után a szervezett kültéri eseményeken (pl. demonstráció) legfeljebb 500 fő vehetett részt, a politikai pártok pedig maximum 100 fős rendezvényeket tarthattak. Október 17-től már a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó gyűléseken is legfeljebb csak 100 fő jelenhetett meg.¹⁰

E rendelkezéseket a szükségességi-arányossági teszt alapján érdemes vizsgálnunk. A korlátozások legitim céljaként az emberi élet és egészség védelmét jelölhetjük meg. Mivel a csoportosulások limitálásával csökkenthető az emberek közötti interakció, így az új szabályok alkalmas eszköznek is tekinthetők a járvány megfékezésére. Az már bonyolultabb kérdés, hogy lett volna-e enyhébb eszköz a legitim cél elérésére. Annyi bizonyos, hogy minél inkább csökkentik a találkozások számát, annál kisebb az esély a továbbfertőzésre. Ugyanakkor a gyülekezési jognak kulcsszerepe van abban, hogy az emberek jelezhessék elégedetlenségüket a kormány intézkedéseivel szemben, így törekedni kell annak minél szűkebb mértékű korlátozására. Különösen hangsúlyos ez a megfontolás kampányidőszakban, amikor a választásokra való felkészülés kiemelten fontos terepei a kampány célú gyülekezések, sok esetben pedig a szavazatokat is befolyásolhatják az ilyen rendezvényeken elhangzottak. Az arányosság kérdése szintén nem egyértelmű. Egyrészt a létszámkorlát miatt egyesek nem vehettek részt egy adott megmozduláson, hiába szerettek volna. Ráadásul a tüntetéseken a

⁹ www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/CZE-E.htm, 2021.11.08.

¹⁰ fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/cz_report_on_coronavirus_pandemic_november_2020.pdf, 2021.11.08.

megjelentek száma mutatja, hogy valóban sok embert érdekel-e egy probléma. Másrészt viszont ez a rendelkezés még mindig kedvezőbb, mint ha teljesen betiltották volna a gyülekezéseket, ahogyan Magyarországon.¹¹

2.2.2. A mozgásszabadságot érintő korlátozások

2020. március 16-án került sor először a mozgásszabadság korlátozására,¹² mely alól csak az alapvető szükségletek kielégítése, a családtagok segítése, illetve a munkába járás jelentett kivételt. A helyzet javulásával azonban április 24-től maximum 10 fős csoportokban ismét lehetett akár közterületeken, akár magánházakban közösségi eseményeket szervezni.¹³ A későbbi enyhítések után 2020 őszén újra szigorítottak, és bevezették az este 9 óra és hajnali 5 óra közötti kijárási tilalmat.¹⁴

A korlátozások legitim célja ez esetben is az emberi élet és egészség védelme. A szabályozás alkalmassága viszont kevésbé egyértelmű. Ugyan az emberek közötti interakciók csökkentése lassíthatja a vírus terjedését, ám vitatható, hogy az éjszakai kijárási tilalom mennyiben járul hozzá ehhez, hiszen akkor egyébként is jóval kevesebb emberrel érintkezünk. A szükségesség problémája pedig ugyanazokat a kérdéseket veti fel, mint a gyülekezések kapcsán. Az arányosság vizsgálatánál annyit megállapíthatunk, hogy az állam jelentősen beavatkozott a szabad mozgáshoz való jogba, hiszen csak a legszükségesebb esetekben lehetett elhagyni a lakóhelyet, s így a pártok is jóval nehezebben érthették el a szavazókat a választási kampányban.

2.3. A választójog gyakorlásához fűződő követelmények

A választások lebonyolításának vizsgálatakor a 2020. októberi választásokra fókuszálunk, s csak röviden említjük a 2020. júniusi időközi választásokat és a 2021. októberi választásokat. Az új intézkedéseket és alternatív megoldásokat a választások alkotmányosságát biztosító választási alapelvek (választójog általánossága, egyenlősége; szavazás titkossága, közvetlensége) érvényesülésére is figyelemmel értékeljük.

2.3.1. Szavazási módok a Covid-19-re tekintettel

A választások lebonyolításában az egyik új kihívás a Covid-fertőzöttek és a karanténban lévők választójogának kérdése. Számos országban okozott ez komoly fejtörést, például a 2020.

¹¹ https://hvg.hu/itthon/20201110_kormanyrendelet_koronavirus_jarvany, 2021.11.08.

¹² www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-kvuli-sireni-epidemie-koronaviru-omezila-volny-pohyb-osob-na-nezbytne-minimum--180350/, 2021.11.08.

¹³ www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/CZE-E.htm, 2021.11.08.

¹⁴ fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/cz_report_on_coronavirus_pandemic_november_2020.pdf, 2021.11.08.

novemberi szlovákiai időközi önkormányzati választásokon sem biztosították e személyeknek, hogy szavazhassanak.¹⁵ Ám Csehország a 2020. őszi választásokra három új alternatív szavazási módot is bevezetett a Covid-19-cel diagnosztizáltak, illetve a karanténköteles személyek részére. Ők leadhatták szavazatukat az autóikból, illetve mozgóurnát is igényelhettek. Ha pedig szociális vagy orvosi intézményben voltak karanténban, szintén mozgóurna útján voksolhattak.¹⁶ Az új lehetőségek a 2021. októberi választások idején is elérhetőek maradtak.¹⁷

Az alternatív szavazási módok bevezetése helyes döntés volt, mivel, ha figyelmen kívül hagyták volna a karanténba került választók helyzetét, azzal veszélybe került volna a választójog általánossága is, tekintve, hogy egy egész csoport nem tudott volna a szavazóurnához járulni. A szavazat leadásának módja a titkosság és a közvetlenség alapelveinek úgyszintén megfelelt, hiszen az autóból való szavazás esetében is a választópolgár maga töltötte ki és helyezte az urnába a szavazólapot, ellentétben például Izlanddal, ahol a választási iroda képviselője rögzítette az autóból szavazó személy voksát.¹⁸ Problémaként az merülhet fel, hogy az új szavazási módok kizárólag a karanténköteles személyek számára voltak elérhetőek. Előnyösebb lett volna, ha mindenki, aki úgy érezte, hogy a járványhelyzetre tekintettel nem biztonságos személyesen voksolni, választhatta volna az új alternatívák valamelyikét.

Mindenesetre annak ellenére, hogy bizonyosan voltak, akik a koronavírus jelentette veszély miatt nem mentek el szavazni, a választásokon való részvétel nemhogy csökkent, de csekély mértékben nőtt is. 2020-ban a szenátusi választások második fordulójában 16,74%-os volt a részvétel, míg 2018-ban 16,49%-os. A regionális választásokon 2020-ban 37,95%-ban, ellenben 2018-ban csak 34,57%-ban vettek részt a választópolgárok.¹⁹ A képviselőházi

¹⁵ www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=doplnujuce-komunalne-volby-pocas-mimoriadnej-situacie, 2021.11.08.

¹⁶

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2020_senate_and_municipal_elections_september_2020.pdf, 2021.11.08.

¹⁷

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2021_legislative_elections_october_2021.pdf, 2021.11.08.

¹⁸ www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections, 2021.11.08.

¹⁹ www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections, 2021.11.08.

választásokra pedig 2021-ben 65,43%-ban,²⁰ míg 2017-ben csak 60,84%-ban mentek el az arra jogosultak.²¹

2.3.2. Higiéniai intézkedések a szavazóközrzetekben

Hasonlóan más országokhoz, Csehországban is számos higiéniai intézkedést írtak elő a szavazóhelyiségekben a 2020. őszi választások alkalmával, hogy megakadályozzák a Covid-19 terjedését. Kötelező volt a kézfertőtlenítés, a távolságtartás és a maszkviselés, emellett kérték a választókat, hogy lehetőleg saját tollal érkezzenek.²² A 2021. októberi választásokon ugyanilyen előírásokat vezettek be.²³ A 2020. júniusi időközi választásokon is fokozott higiéniai intézkedéseket rendeltek el,²⁴ ám speciális szavazási módokat akkor még nem alakítottak ki a karanténban lévőkre figyelemmel.

2.4. A cseh választások konklúziói

A csehországi választások több vonatkozásban is jó példát szolgálhatnak Magyarországnak a 2022-es országgyűlési választásokra tekintettel. Egyrészt Csehországban is figyelembe vették a karanténba került emberek helyzetét, másrészt gondoskodtak a higiéniai intézkedésekről is. A cseh példa továbbá azt is mutatja, a választások megtartásából nem feltétlenül következik a választói részvétel jelentős csökkenése. Ugyanakkor az tanulságos lehet Magyarország számára, hogy Csehországgal ellentétben érdemes lenne valamennyi választópolgár számára elérhetővé tenni járványügyi szempontból biztonságosabb alternatív szavazási módokat is.

3. Szerbia és Horvátország

3.1. Szerb választások a Covid idején

A Covid-19 adta helyzet kezelése kapcsán a vonatkozó jogszabályok megalkotására az elsődleges jogalapot az Alkotmány azon felhatalmazó rendelkezése biztosítja, amely lehetővé teszi a rendkívüli állapot kihirdetését. Ezen felül két olyan törvényről kell szólni, amely a

²⁰ www.volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ, 2021.11.08.

²¹ www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ, 2021.11.08.

²²

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2020_senate_and_municipal_elections_september_2020.pdf, 2021.11.08.

²³

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_the_czech_republic_2021_legislative_elections_october_2021.pdf, 2021.11.08.

²⁴ zpravy.aktualne.cz/domaci/kuberu-v-senatu-vystrida-teplicky-primator-hanza-volebni-uca/r~86660b82ad7d11eaa25cac1f6b220ee8/, 2021.11.08.

veszélyhelyzeti, illetve a közegészségügyi intézkedések jogi kereteit biztosítja: a fertőző betegségekről szóló törvény,²⁵ valamint az ún. katasztrófakockázat-csökkentési törvény.²⁶ A fertőző betegségekről szóló törvény a járványhelyzet kezelésére vonatkozóan számos általános és speciális rendelkezést tartalmaz, amelyek a lakosság élet- és egészségvédelmét szolgálják. Ezen szabályok elsősorban a szabad mozgás mint alapjog korlátozásával járnak, pl.: utazási korlátozások vagy fertőzés esetén elrendelt karanténkötelezettség. A katasztrófakockázat-csökkentési törvény pedig a veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint a veszélyhelyzeti kormányzással kapcsolatos szabályokat rögzíti.²⁷

A szerb Alkotmány 200. cikke alapján a Parlament hozhat olyan intézkedéseket, amelyek az alapvető emberi jogok korlátozásával járnak,²⁸ továbbá a 202. cikk (1) bekezdés, e valamint a 20. cikk (1) bekezdése hangsúlyozza az arányosság elvét, miszerint szükségállapot idején az emberi jogok csak a szükséges mértékig korlátozhatók.²⁹

Szerbia az eredetileg 2020. április 26-ra tervezett választásokat elhalasztotta, és azok új időpontban, a járványhelyzet okán kihirdetett rendkívüli állapot 2020. május 6-i megszüntetését követően³⁰, 2020. június 21-én kerültek megrendezésre.

A szerb választásokat személyes jelenléti formában tartották meg, a már jól ismert járványügyi intézkedésekkel: kötelező maszkviseléssel, távolságtartással. A voksolás ezen formában történő lebonyolítása megbetegedés szempontjából számottevő veszélyt hordoz magában, nem meglepő tehát, hogy a részvételi arány a 2016-os 56%-hoz képest számottevően csökkent: a 2020-as választásokon 48,9%-os volt a részvételi arány. Viszonyításképp: a katalán regionális választásokon a korábbi 79%-hoz képest a Covid idején tartott választáson mért részvételi arány 56% volt.³¹ Egy 2020. májusi jogszabálymódosításnak köszönhetően a szerb állampolgároknak biztosították a lehetőséget, hogy ugyanazon közigazgatási egységen belül, de a lakóhelyüktől eltérő szavazóközvetben adhassák le voksukat.³² A Szerb Köztársaság által kiadott tájékoztató alapján a külföldön élő szerb állampolgárok egy, a diplomáciai és konzuli képviselőhöz benyújtott kérelem alapján kérhették, hogy szavazatukat a tartózkodási helyük szerinti önkormányzatnál érvényesen leadhassák.³³

²⁵ www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_stanovnistva_od_zaraznih_bolesti.html, 2021.11.08.

²⁶ www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-smanjenu-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama.html, 2021.11.08.

²⁷ www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/080520-zakon-o-izmeni-zakona-o-lokalnim-izborima.html, továbbá www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/080520-zakon-o-izmeni-i-dopuni-zakona-o-izboru-narodnih-poslanika.html, 2021.11.08.

²⁸

budapest.mfa.gov.rs/lat/serbiatext.php?subaction=showfull&id=1348053448&ucat=119&template=MeniENG&#disqus_thread, 2021.11.08.

²⁹ Ivana KRSTIC – Marko DAVINIC: Serbia: Legal Response to Covid-19 (Oxford Constitutional Law 2021) oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e7, 2021.11.08.

³⁰ mduls.gov.rs/obavestenja/rik-doneo-resenje-o-nastavku-izbornih-radnji/, 2021.11.08.

³¹ www.france24.com/en/europe/20210214-catalan-separatists-look-set-to-boost-majority-in-regional-elections, 2021.11.08.

³² mduls.gov.rs/obavestenja/uputstvo-o-izmeni-uputstva-za-sprovodjenje-zakona-o-jedinstvenom-birackom-spisku/, 2021.11.08.

³³ mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-za-birace-sa-boravistem-u-inostranstvu-o-ostvarivanju-birackog-prava-na-izborima-za-narodne-poslnike-narodne-skupstine/, 2021.11.08.

3.2. Horvát választások a Covid idején

Horvátország esetében a lakosság fertőző betegségek elleni védelméről szóló törvény³⁴ megadja a fertőző betegségek megelőzésének, valamint kezelésének általános szabályait, így a koronavírus járvány kapcsán is az elsődleges irányadó jogszabály. Továbbá számos rendelet született, amelyek kifejezetten a Covid-19-cel szembeni védekezés részletszabályait adják meg. A horvát Alkotmány az alkotmányos rend egyik legfőbb értékének tekinti az emberi jogok tiszteletben tartását,³⁵ valamint hangsúlyozza, hogy az állampolgárok szabadságának és jogainak korlátozása kizárólag más szabadságának, jogának, a jogállamiság, a közérkölc, továbbá az egészség védelme érdekében történhet. A szerb szabályozáshoz hasonlóan deklarálja, hogy ezen korlátozásnak a veszély mértékével arányosnak kell lennie.³⁶

A horvát Parlament az Alkotmány 16. és 17. cikke alapján a szükséges mértékig korlátozhatja az egyes alapvető jogok gyakorlását, más alapvető jogok érvényesülésének illetve védelmének érdekében – így például a közrendre, a közérkölc, vagy a Covid-járvány esetén a közegészségügyre hivatkozva. Ennek megfelelően az ún. járványügyi felhatalmazási törvénnyel ruházott át hatásköröket a hazai Operatív Törzsnek megfeleltethető horvát szerv részére (a továbbiakban: horvát Operatív Törzs), amely ennek megfelelően jogosult a járványügyi intézkedések meghozatalára. A horvát Operatív Törzs, a hazai gyakorlathoz hasonlóan, többek között olyan kérdésekben hozott döntéseket, mint például az arcmaszok kötelező használata, temetések, összejövetelek, rendezvények tartását korlátozó intézkedések.

Horvátország 2020. július 7-én a világjárvány kihívásaira és a kormányprogram idő előtti teljesítésére hivatkozva előrehozott parlamenti választásokat tartott,³⁷ főszabály szerint személyesen, bizonyos egészségügyi előírások betartása mellett:

- kötelező maszkhasználat a szavazókörökben dolgozóknak, a választópolgárok számára csak ajánlott maszkhasználat;
- a szavazókörökben dolgozóknak kötelező kesztyűviselés, amelyet rendszeresen fertőtleníteni és cserélni kell;

34

sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=epidemija&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=25kVoMfjpdOYnIUzoG3cjgQ%3d%3d, 2021.11.08.

35 A Horvát Köztársaság Alkotmánya 3. cikk

sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=ustav&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=v8ewpwn3TzF4b21Qt8aGNw%3d%3d, 2021.11.08.

36 A Horvát Köztársaság Alkotmánya 16-17. cikk

sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=ustav&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=v8ewpwn3TzF4b21Qt8aGNw%3d%3d, 2021.11.08.

37 A horvát parlamenti választások időpontját az eredetileg tervezettnél néhány hónappal hozták előrébb; egyes ellenzéki források az időpont megváltoztatása mögött a kormánypártok választási eredményt optimalizáló szándékait látták.

- a szavazóhelyiségekben másfél méteres távolságtartás, kézfertőtlenítés biztosítása, folyamatos szellőztetés.³⁸

Fontos, hogy az Alkotmány 45. cikkének³⁹ megfelelően, amely minden 18. életévét betöltött horvát állampolgár számára biztosítja a választójogot, a koronavírus miatt karanténban lévő választópolgárok a választást megelőzően, 2020. július 2-ig kérvényezhették, hogy szavazatukat lakóhelyükön adják le.⁴⁰ Így tehát az igazoltan koronavírussal fertőzött személyek, vagy azok, akik a Covid-19 fertőzés tüneteit észlelték magukon, igényelhetek mozgóurnát, de lehetőségük volt megkérni családtagjukat vagy valamely számukra bizalmas személyt is, hogy nevükben szavazzanak.⁴¹ Ez utóbbi megoldás bár járványügyiileg indokolható, feltétlenül szemben áll a választás közvetlenségének elvével.

Majd egy évvel később, 2021 áprilisában helyhatósági választásokat tartottak Horvátországban, járványügyi szempontból hasonló szabályok mellett, annyi eltéréssel, hogy míg a 2020-as választások alkalmával lehetővé tették a választópolgároknak, hogy az állandó lakcímüktől eltérő szavazóköribe adják le szavazatukat, a 2021. áprilisi választások során erre nem volt lehetőség.⁴² Így a helyhatósági választásokon szociális távolságtartás mellett, maszkban adhatták le szavazatukat a választópolgárok, akiknek javasolták továbbá saját toll használatát is. A külföldön élő horvát állampolgárok számára is biztosítva volt választójoguk gyakorlása. A választás napján az általános határázár ellenére ők szabadon utazhattak át a horvát határon.⁴³

3.3. Általános következtetések a délszláv választásokról

A 2020-as horvát parlamenti választásokon a választásra jogosultak 46,9%-a vett részt, amely 2000 óta a legalacsonyabb részvételi arány⁴⁴, hasonlóan a szerb 48,9%-os részvételhez. Ennek oka egyebek mellett lehetett alapjában véve a járványhelyzet is, valamint, hogy a személyes szavazás mellett egyéb, alternatív voksolási lehetőséget nem biztosítottak a választópolgárok számára. A közelgő hazai választások kapcsán a hagyományos, személyes szavazási mód biztosítása mellett megfontolandóak az alternatív voksolási formák alkalmazásának lehetőségei is. A jelenléti szavazás esetén a járványügyi mutatóktól függően a megfelelő, egészségügyi szempontból kialakított biztonsági és korlátozó intézkedések bevezetésével

38

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_croatia_2020_parliamentary_elections_june_2020.pdf, 2021.11.08.

³⁹ A Horvát Köztársaság Alkotmánya 45. cikk

sredisnjikatalogrh.gov.hr/cadial/searchdoc.php?filteracttype=34116&id_search=nn&nlexquery=yes&query=ustav&resultcount=10&resultoffset=0&searchDescriptors=on&searchTitle=on&bid=v8ewpwn3TzF4b21Qt8aGNw%3d%3d, 2021.11.08.

40

www.ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_croatia_2020_parliamentary_elections_june_2020.pdf, 2021.11.08.

⁴¹ www.origo.hu/nagyvilag/20200705-elkezdodtek-a-valasztasok-horvatorszagban.html, 2021.11.08.

⁴² hu.euronews.com/2021/05/16/helyhatosagi-valasztasok-horvatorszagban, 2021.11.08.

⁴³ felvidek.ma/2021/05/szigoru-ovintezkedesek-kozepette-tartjak-a-horvat-helyhatosagi-valasztasokat/, 2021.11.08.

⁴⁴ Orosz Anna: „Politikai folytonosság Horvátországban” *KKI elemzések* E-2020/79. kki.hu/wp-content/uploads/2020/10/E-2020_79_horvat.pdf, 2021.11.08.

(maszkhasználat, létszámkorlát, stb). Az egyéb, a helyzet egyediségéből adódóan felmerülő voksolási lehetőségek tekintetében pedig, az ellenzéki előválasztás gyakorlatából kiindulva, többek között a választás idején Covid-fertőzött, így karanténkötelezettségük okán a szabad mozgásukban korlátozott személyek választójogának biztosítása érdekében hosszabb távon kielégítő megoldást nyújthat egy online szavazási rendszer működtetése – hasonlóan a látottakhoz, megadott időszavazásokban, akár videóhíváson keresztüli személyazonosság igazolásával.⁴⁵

4. Lengyelország

4.1. A lengyel jogrend elnökválasztást érintő normái

Lengyelországban az alkotmány⁴⁶ a kérdéskör kiindulópontja, melyet elsősorban a választási törvény⁴⁷, továbbá egyéb törvények egészítenek ki, mint a gyülekezési törvény,⁴⁸ a politikai pártokra vonatkozó törvény,⁴⁹ továbbá a médiatörvény.⁵⁰ A 2020-as elnökválasztást illetően ugyancsak ki kell emelni az arra vonatkozóan speciális szabályokat megállapító törvényt (továbbiakban speciális törvény).⁵¹

Megemlítendő még a 2020 márciusában elfogadott felhatalmazási törvény,⁵² melynek értelmében a kormány megkapta azokat a jogosultságokat, amelyeket egy veszélyhelyzet bevezetése jelentett volna, ugyanakkor veszélyhelyzet bevezetése nélkül, ami az elnökválasztás tekintetében rugalmasságot biztosított a kormánynak, mivel így továbbra is befolyásolható maradt az elnökválasztás időpontja. Önmagában a veszélyhelyzet intézményének bevezetése automatikusan ellehetlenítette volna választások tartását a különleges jogrend végéig,

⁴⁵ elovalasztas2021.hu/hogyan-lehet-szavazni/, 2021.11.08.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Constitution] www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm, 2021.11.08.

⁴⁷ Kodeks wyborczy [Election Code] Jan. 5, 2011.

www.legislationline.org/download/id/9470/file/POL_Election%20Code.pdf, 2021.11.08.

⁴⁸ Prawo o zgromadzeniach [Assembly Act] Jul. 5, 1990.

www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6733, 2021.11.08.

⁴⁹ Ustawa o partiach politycznych [Political Party Act] Jun. 27, 1997.

www.legislationline.org/download/id/5599/file/Poland_PartyLaw_2008_en.pdf, 2021.11.08.

⁵⁰ Ustawa o radiofonii i telewizji [Media Act],

www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng_en.pdf, 2021.11.08.

⁵¹ Ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta [Act On Special Rules for the Organisation of the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 with the Possibility of Postal Voting] Jun. 02, 2020. prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/statics/prezydent_20200628_kodeks/uploaded_files/1591236002_ustawa-organizacja-wyborow-w-2020.pdf, 2021.11.08.

⁵² Michael DANIELEWSKI: *Presidential elections in Poland: what we know so far.* (Warsaw: Rule of law 2020). ruleoflaw.pl/presidential-elections-in-poland-what-we-know-so-far/, 2021.11.08.

ugyanakkor e kötöttség megelőzése érdekében Lengyelországban e jogintézményt elváltatták annak tartalmától. Ténylegesen bevezették a veszélyhelyzet főbb tartalmi elemeit, formailag azonban a különleges jogrend életbe lépését nem deklarálták.

Kiemelendő, hogy a félpreszidenciaális kormányformájú Lengyelországban a magyarországinál lényegesen nagyobb súllyal bíró köztársasági elnököt a választópolgárok közvetlenül választják, kétfordulós rendszerben. Az első fordulóban abszolút többségre van szükség az elnöki mandátum megszerzéséhez, ennek hiányában a második fordulóban pedig már csak az első megmérettetésen két legtöbb szavazatot szerzett jelölt vesz részt.

4.2. A választások elhalasztásának lehetősége

A világjárvány megjelenéséből fakadóan döntéshelyzetbe került Lengyelország a május 10-re tervezett elnökválasztás megtartását illetően.⁵³ Az akkor hatályos szabályozás értelmében a lehetősége megvolt a kormánynak a szavazás elhalasztására akár a 2020. március 7-én elfogadott felhatalmazási törvénnyel összhangban kiadott rendelettel, avagy rendkívüli veszélyhelyzet bevezetésével, amely automatikusan, további jogi aktus nélkül magával hozza a választás elhalasztását.⁵⁴ Ehelyett arra készült a Kormány, hogy május 10-én az eredeti időpontban levélszavazásban rendezik meg a választásokat. A döntés végrehajtása már a jogi feltételeket megteremtő törvényjavaslat elfogadását megelőzően megkezdődött, a Kormány nem várta meg a szenátusi zárószavazás eredményét.⁵⁵ Ugyanakkor a levélszavazás koncepciója szervezési hiányosságok következtében megghiúsult, végül pedig a törvényjavaslatot nem is szavazta meg a Szenátus.

Ezt követően egy olyan megállapodás született, melynek értelmében május 10-én de iure megtartják a választásokat, ugyanakkor az urnák nem nyitnak meg, a szavazatokat egy júniusi időpontban adhatják le a választópolgárok, méghozzá preferenciájuk szerint személyesen vagy postai úton.⁵⁶ Ennek a megállapodásnak a jogi formába öntése nem volt zökkenőmentes. A

⁵³ Joanna PLUCINSKA – Alicja PTAK: *Poland stands by presidential vote plan as byelections go ahead*. (New York: Thomson Reuters 2020).
www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-poland-local-elect-idUKKBN2190TH, 2021.11.08.

⁵⁴ Maria ASTARDJIEVA: *Polish elections will go ahead as President refuses to call state of emergency*. (London: International Observatory of Human Rights 2020).
observatoryihr.org/news/polish-elections-will-go-ahead-as-president-refuses-to-call-state-of-emergency/, 2021.11.08.

⁵⁵ Jan CIENSKI: *A Polish recipe for cooking an election*. (Brüsszel: Politico 2020).
www.politico.eu/article/a-polish-recipe-for-cooking-an-presidential-election-pis/, 2021.11.08.

⁵⁶ John P. GING - Alice TIDEY: *Poland's presidential election cancelled with just four days to go*. (Lyon: Euronews 2020).

Legfelsőbb Bírósághoz számos panasz érkezett a szóban forgó döntés alkotmányosságát illetően, maga a bíróság pedig egyértelműen elutasította a május 10-i szavazás mellett egy teljesen új választás kiírását, így teret engedve a megismételt választás jogi konstrukciójának. Ezt a következő értelmezés tette lehetővé: a Választási Bizottság határozata szerint nem volt lehetőség szavazatot leadni egy jelöltre sem, amely a választási törvény 293. §-a szerint azt eredményezte, hogy az alsóház elnökének 14 napon belül új elnökválasztást kellett kihirdetnie. A koronavírusból fakadó ellehetetlenülést végső soron egy, a választások pluralitását biztosítani kívánó normával sikerült alátámasztani, ami, ha nem is tekinthető kézenfekvőnek, jelen helyzetben mégis ez tűnt a legmegfelelőbb megoldásnak a Legfelsőbb Bíróság számára a jog betűje és az élet által támasztott kihívások közti kétségbeejtő feszültségek feloldására. A levélszavazás és személyes szavazás pandémia alatti részletszabályait a június 2-án elfogadott speciális törvény fejtette ki, amelyet követően az alsóház elnöke június 3-án bejelentette, hogy az első fordulót június 28-án tartják meg.⁵⁷

A választás első fordulóját végül június 28-án valóban megrendezték, majd az eredmény⁵⁸ következtében szükségessé vált második forduló július 10-én került lebonyolításra. Kijelenthető, hogy a választások rendszerességének követelménye nem sérült a 2020-as lengyel elnökválasztás tekintetében, hiszen de facto ugyan elhalasztásra került, ugyanakkor csupán másfél hónappal.

4.3. A választójog gyakorlását biztosító alapjogok

Az elnökválasztás kampánya az elnökválasztás dátumának bejelentésével veszi kezdetét, és 24 órával a választás napja előtt ér véget. Így a hivatalos kampányidőszak február 5-én indult, kampányeseményenként maximum 50 személy részvételével. Ezt a rendelkezést felváltotta a személyes kampánytevékenység betiltását magával hozó intézkedés március 31-én, így pedig a kampány az online térbe terelődött. Bizonytalanságot eredményezett a május 10-től június 2-ig terjedő időszak a kampánytevékenységek terén, hiszen elméletileg május 9-én véget ért a kampányidőszak, viszont de facto nem történt választás. A kételyeket a választás tényleges

www.euronews.com/2020/05/06/poland-s-presidential-election-still-in-limbo-with-just-four-days-to-go, 2021.11.08.

⁵⁷ Postanowienie [resolution] SN [Supreme Court] z [of] May. 27, 2020, Sygn. akt I NSW 23/20 (Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP S. G. 2020).

www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=369-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach, 2021.11.08.

⁵⁸ Marc SANTORA: *Voters in Poland Appear to Force a Runoff for President*. (New York: The New York Times 2020).

www.nytimes.com/2020/06/28/world/europe/poland-election-coronavirus.html, 2021.11.08.

időpontjáról rendelkező speciális törvény oszlatta el. Mindeközben május 29-én enyhítésre kerültek a márciusban bevezetett gyülekezési korlátozások, így egy intenzív, a személyes jelenléttel is operáló kampány vehette kezdetét.

A második forduló előtt a kampányoló személyek, továbbá a megjelentek az első fordulóhoz képest kevésbé tartották tiszteletben a világiárványból fakadó korlátozásokat, s a megszegett normákat a hatóságok nem minden esetben törekedtek betartatni, ami nyilvánvalóan összefüggött a közegészségügyi helyzet javulásával is. Ezt a problémát megszüntette a korlátozások teljes feloldása, még a második forduló előtt.⁵⁹

A nyári választásokon végül a voksok leadására alapvetően két módon, személyesen vagy postai úton volt lehetőség, illetőleg úgynevezett proxy-szavazással. A koronavírus az előbbi két szavazási módot érintette. Elsőként a levélszavazás széles rétegekre történő kiterjesztésének immáron gyakorlatban megvalósult lengyel modelljét mutatjuk be, majd ezt követi a személyes voksolásra vonatkozó különleges szabályozás felvázolása.

2020-ban a speciális törvény elméletileg lehetővé tette a levélszavazást bármely választópolgárnak. Belföldön szavazni kívánó választópolgároknak 12 nappal a választás napja előtt, míg külföldön szavazni kívánóknak 14 nappal előtte kellett jelezni e szándékukat. A hatósági karanténban lévő választópolgárok a választásokat megelőző ötödik napig tudták jelezni levélszavazás iránti igényüket, míg azok, akik a választások előtt kevesebb, mint öt nappal kerültek karanténba, a választásokat megelőző második napig jelezheték igényüket.⁶⁰

A szavazólapot postai úton kézbesítették a választópolgároknak, akik ezt vagy visszaküldéssel, vagy személyes kézbesítéssel tudták eljuttatni a szavazatszámláló bizottságokhoz. Belföldön kevesebb, mint a választópolgárok 1 százaléka vette igénybe a levélszavazás intézményét, az első fordulóban a levélszavazatok száma 193.580, míg a második fordulóban 223.849 volt. A levélben kiküldött szavazólapok visszaküldési aránya belföldön az első és a második fordulóban is 96 százaléknak bizonyult.⁶¹ Ennek oka egyrészt kereshető a szavazási hajlandóság esetleges gyengülésében, ugyanakkor a májusi események, amikor is a

⁵⁹ ODIHR: Poland, Presidential Election, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report (Warsaw: OSCE 2020). www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf, 2021.11.08.

⁶⁰ Vasil VASHCHANKA: Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. (Stockholm: International IDEA 2020). www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf, 2021.11.08.

⁶¹ ODIHR: Poland, Presidential Election, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report (Warsaw: OSCE 2020). www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf, 2021.11.08.

teljes levélszavazásra készülve az utcán repkedtek a szavazólapok, arra engednek következtetni, hogy a lengyel posta is mulaszthatott.

Június 15-én az első, míg július 6-án a második fordulót illetően kerültek bevezetésre olyan szabályok, amelyek a szavazat leadásával, a szavazóhelyiségben való tartózkodással összefüggésbe hozható vírusterjedést kívánták megakadályozni. Az alábbi előírások vonatkoztak a szavazóhelyiségekben a választópolgárokra és a szavazatszámláló bizottság tagjaira.⁶²

- szociális távolságtartás,
- kötelező maszkviselés,
- kötelező kézfertőtlenítés,
- saját toll hozatalának ajánlása,
- emberek által használt felületek rendszeres fertőtlenítése,
- tilos az asztalok lefedése nehezen fertőtleníthető anyaggal (például ruhaanyag),
- eldobható kesztyűk kötelező használata (csupán a szavazatszámláló bizottság tagjainak előírás).⁶³

A második fordulóban a világjárvány által különösen veszélyeztetett választópolgárok számára külön elhelyezést biztosítottak a várakozás időtartamára. Ebbe a csoportba tartoztak:

- az idős választópolgárok,
- várandós nők,
- fogyatékkal élők,
- kisgyermekkel szavazók.

Az EBESZ jelentése szerint a szabályokat szigorúan végrehajtották, továbbá a fent említett intézkedések érdemben nem akadályozták a választópolgárokat választójoguk gyakorlásában. A külképviseleten szavazó választópolgárokra ugyanakkor ezek az előírások nem vonatkoztak, amennyiben a fogadóország járványügyi helyzete azt nem indokolta.

⁶² Erik ASPLUND [et al.]: *Elections and Covid-19: Health and safety in polling stations*. (Stockholm: International Idea 2021).
www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations, 2021.11.08.

⁶³ VASHCHANKA I.M.

Érdemes kiemelni azt, hogy azokban a választókerületekben, ahol a pozitív koronavírus tesztek száma elérte a 100 főt 10 000 lakosra vetítve, kizárólag postai úton volt lehetőség leadni a voksokat. Két választókerületben, Marklowice és Baranówban került sor ilyen intézkedésre, amely összesen 10 293 választópolgárt érintett. Ezekben az esetekben a döntést legkésőbb a választás napját megelőző hetedik napon meg kellett hozni.

A nagy képhez hozzátartozik viszont az is, hogy néhány országban a járványból fakadóan nem volt lehetőség megszervezni a lengyel elnökválasztást sem levélszavazás, sem személyes szavazás útján. Ide tartozik Afganisztán, Chile, Peru és Venezuela, így az itt élő lengyel választópolgárok közvetett jogfosztás áldozataivá váltak.⁶⁴

Mindent összevetve megállapítható, hogy az első forduló 64,51 százalékos, illetve a második forduló 68,18 százalékos részvételi aránya,⁶⁵ továbbá az új fertőzések elmaradása⁶⁶ arra enged következtetni, hogy a bizonytalan, sokszor hektikus jogalkotás ellenére a lengyel elnökválasztás rendszere végül is sikerrel vette a világjárvány által állított akadályokat, azaz az óvintézkedések nem tántorították el a választópolgárokat a szavazástól, és elégségesnek bizonyultak virológiai szempontból is.

5. Románia

5.1. Romániai választások 2020-ban

Keleti szomszédunk esetében két példát is találhatunk a COVID-19 világjárvány „fokozott jelenléte” alatt megtartott választásokra. 2020. szeptember 27-én helyi önkormányzati, míg 2020. december 6-án parlamenti választáson járulhattak a választópolgárok az urnákhoz, a fejezet következő részeiben kifejtésre kerülő speciális keretek között. A helyi önkormányzati választások eredeti időpontja 2020. június hónapjára volt tervezve, azonban a voksolást 2020. áprilisában a román Kormány a koronavírusra hivatkozva elhalasztotta.⁶⁷ A törvényhozó hatalom végül 2020. júliusában 2020. szeptember 27.-re tűzte ki a helyhatósági választások

⁶⁴ VASHCHANKA I.M.

⁶⁵ Adriana SAS: *Electoral turnout in presidential elections in Poland from 1990 to 2020*. (London: Statista 2020).
www.statista.com/statistics/1129139/poland-electoral-turnout-in-presidential-elections/, 2021.11.08.

⁶⁶ *Covid-19 Tracker*. (New York: Thomson Reuters 2021)
graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/poland/, 2021.11.08.

⁶⁷ A helyi közigazgatási hatóságok megbízatásának 2016-2020-ig történő meghosszabbításáról, néhány intézkedésről a 2020-as önkormányzati választások megszervezése érdekében, valamint a Közigazgatási Rendtartásról szóló 57/2019. sürgősségi kormányrendelet módosításáról szóló 44/2020. sürgősségi kormányrendelet

napját.⁶⁸ Meg kell jegyezni, hogy a választások lebonyolításának végleges szabályai mindkét esetben csak röviddel a voksolást megelőzően váltak ismerté a választópolgárok számára, ráadásul a román jogforrási rendszer sajátosságaiból következően számos részletszabályt rendeletekben rögzítettek. A rendeleti jogalkotás és kormányzás Romániában azonban “békeidőkben” is kiterjedtebb, mint például Magyarországon, így tanulmányunkban a továbbiakban nem a román különleges jogrendi jogalkotás formái, hanem tartalmi elemeivel foglalkozunk.

A fejezet során először a két választás kampányszabályait, ezt követően a választás anyagi, eljárási, illetve technikai rendelkezéseit tekintjük át, végül pedig a speciális szabályok átfogó értékelésére teszünk kísérletet a demokratikus választások alkotmányos követelményei tükrében.

5.2. A román választások kampányszabályai a COVID-19 tükrében

A romániai helyi önkormányzati választások 2020. augusztus 28. és szeptember 26.,⁶⁹ míg a parlamenti voksolás kampányidőszaka 2020. november 6. és december 5.⁷⁰ között zajlott. A két időszak járványügyi szempontú szabályai⁷¹ nagyfokú egybeesést mutatnak, amely logikusan következhet abból, hogy a két kampány és választás között rendkívül rövid időtartamok teltek el.

A kampányrendezvények szervezőinek és résztvevőinek a következő többletkövetelményeknek kellett megfelelniük:

- zárt terű kampányrendezvények/gyűlések időtartama nem haladhatta meg a 2 órát, a résztvevők száma pedig az 50 főt a helyhatósági, 20 főt a parlamenti választás kampánya alatt;

⁶⁸ A helyi közigazgatási hatóságok 2020-as választása időpontjának meghatározásáról, valamint a megfelelő szervezésük és lebonyolításuk érdekében tett intézkedésekről szóló 135/2020. törvény

⁶⁹ www.digi24.ro/alegeri-locale-2020/aep-publica-un-spot-de-informare-cu-privire-la-regulile-care-trebuie-respectate-in-timpul-campaniei-electorale-1361507, 2021.11.08.

⁷⁰ www.digi24.ro/alegeri-parlamentare-2020/alegeri-parlamentare-2020-tot-ce-trebuie-sa-stii-despre-scrutinul-din-6-decembrie-1409876, 2021.11.08.

⁷¹ A helyhatósági választások kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.484/130/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási kampányához kapcsolódó események/gyűlések/akciók biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.850/157/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet

- a szabadtéri eseményeken maximum 100 személy vehetett részt az önkormányzati, míg csak 50 a szenátusi és képviselőházi választási kampány alatt, személyenként 4 négyzetméternyi, jól látható jelzésekkel elkülönített, biztosított felületen;
- a „kopogtató” (ajtóról ajtóra szervezett) kampányakciókat egyidejűleg egy helyen maximum 2 fő végezhetette, a lakásokba történő belépésük erős ellenjavallásával;
- a szemmel látható tüneteket produkáló személyeket ki kellett szűrni;
- 1 méteres védőtávolságot kellett tartani az esemény minden résztvevője tekintetében;
- a parlamenti kampány idején pedig valamennyi népszerűsítő kiadványt kizárólag önkiszolgáló standokra lehetett helyezni, tiltott volt azok kézzől-kézre adása.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a 2020-as román választási kampányok során valamely kampánytevékenység kifejezett megtiltása kizárólag egy, a kampányanyagok szétszórásának esetében merült fel. Összehasonlításképpen, a román jogszabályi keretek a kampányesemények körülményeit enyhébben szabályozták, mint a tavaly ősztől folyamán hatályban lévő magyar kormányrendeletek a – kampányidőszakon kívüli, de – hasonló magatartásokat (például gyülekezés).⁷²

5.3. A választás napjára vonatkozó szabályok a COVID-19 tükrében

A helyhatósági és a parlamenti választásokon a választópolgárok a koronavírus-járvány miatt elrendelt különleges egészségügyi intézkedéseket betartva járulhattak az urnákhoz.⁷³

- a választási folyamat résztvevőinek kötelező módon tartaniuk kellett egymás között a legalább 1 méteres fizikai távolságot;
- a választási iroda munkatársai kötelesek voltak minden választópolgár testhőmérsékletét ellenőrizni belépéskor;

⁷²Lásd: a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet. Röviden érdemes utalni arra, hogy a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet minden gyülekezést megtiltott. Ezen rendelkezéssel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amelyre válaszul a magyar Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta az abszolút tilalmat tartalmazó rendelkezést. Lásd: 23/2021. (VII. 13.) AB határozat

⁷³A választási folyamat biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 1.594/140/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet és a 2020-as szenátusi és képviselőházi választások választási folyamatának biztonságos lebonyolításához szükséges közegészségügyi intézkedések megállapításáról szóló 2009/166/2020. egészségügyi- és belügyminiszteri közös rendelet

- a szavazóhelyiségben tartózkodó személyek száma nem haladhatta meg a 15 főt, egyidejűleg pedig maximum 5 választó adhatta le a szavazatát;
- a COVID-19 fertőzésnek nagyobb arányban (65 év feletti, krónikus betegségben szenvedő) kitett választópolgárok kérhették előzetesen szavazatuk elsőbbségi úton történő leadását, amely által a várakozó sor elejére kerülhettek.

Számos további, a választójog gyakorlását elősegítő döntés született a 2020. évi romániai választások vonatkozásában. A választások időpontjában igazoltan koronavírus-fertőzöttek a más súlyos betegségben, vagy mozgáskorlátozottságban szenvedő választópolgárokhoz hasonló módon igényelhetek mozgóurnát.⁷⁴ A kijárási- és határátlépési szabályokon a parlamenti választások okán enyhítettek: a voksolás napjára felfüggesztésre került minden kijárási korlátozás,⁷⁵ és nem terhelte az egyébként kötelező 14 napos karantén azon választópolgárokat, akik külföldről érkeztek a választásokra, majd 24 órán belül távoztak.⁷⁶

Találunk azonban példát az enyhítést célzó intézkedések és döntések ellenkezőjére is. A Belügyminisztérium a helyi önkormányzati választás napján kérelmezte, hogy a Központi Választási Iroda rendelje el a voksok leadási lehetőségének meghosszabbítását a választás napján 21 órán túl is azokban a választási körzetekben, ahol esetleges fertőzésveszély miatt felfüggesztették a szavazatok leadását. A kérelmet a Központi Választási Iroda érdemi indoklás nélkül visszautasította.⁷⁷

5.4. A román választások alkotmányjogi értékelése a COVID-19 tükrében

A román parlamenti választásokról készült OSCE/ODIHR vizsgálat alapján a választás lebonyolítása és az azt megelőző kampányidőszak általánosságban megfelelt a demokratikus választások követelményeinek a kihívást jelentő egészségügyi helyzet tükrében is.⁷⁸ A jogszabályi környezet a megváltozott élethelyzetben törekedett olyan feltételeket garantálni,

⁷⁴ A riasztási státusz kibővítéséről Románia területén 2020. szeptember 15-től, valamint a COVID-19 világjárvány hatásainak megelőzésére és leküzdésére tett intézkedésekről szóló 782. kormányhatározat 2. függelék, 2020. szeptember 14. és a Központi Választási Iroda 40. (2020. november 29.) határozata

⁷⁵ Országos Járványügyi Operatív Törzs 56. (2020. december 4.) határozata

⁷⁶ Országos Járványügyi Operatív Törzs 48. (2020. október 8.) határozata

⁷⁷ www.digi24.ro/alegeri-locale-2020/ministerul-de-interne-cere-bec-prelungirea-votului-dupa-ora-2100-acolo-unde-exista-cozi-la-intrarea-in-sectie-1374937, 2021.11.08.

⁷⁸ OSCE/ODIHR jelentés a 2020. december 6.-i romániai parlamenti választásokról. www.osce.org/files/f/documents/3/3/484562.pdf, 2021.11.08.

amelyek segítségével a COVID-19 világjárvány alatt megtartott választások csak a lehető legnélkülözhetetlenebb mértékben térnek el az azt megelőző választásoktól. A kampányeseményeken résztvevők számának maximális mértékben történő meghatározása értékelhető a gyülekezés, a véleménynyilvánítás, ezek által pedig a választójog korlátozásának. A választások idején, valamint most, 2021-ben elérhető tudományos eredmények azonban indokolják ezen korlátozást a közegészségügy védelmében, szükségességét és arányosságát egyaránt megtartottként értékeljük. Megjegyzendő azonban, hogy az elhalasztást övező jogszabályok, hatásköri kérdések és eljárások kiszámíthatatlansága alkalmas a jogbiztonság aláásására.

A 2020-as román választások során hiába fektettek komoly hangsúlyt a szavazatok személyesen történő leadásának szabályaira, a részvétel minden eddiginél alacsonyabb volt.⁷⁹ A betegség lefolyását ismerve a mozgóurnás szavazatleadási megoldás nem minden esetben jelenthetett valós lehetőséget vagy könnyebbséget az esetleg súlyosabb tünetekkel szenvedő betegek számára. Ezen túl szükséges figyelembe venni a fertőzéstől az átlagosnál jobban tartó – jelentős számú – választópolgárokat is, akik esetében lehetséges, hogy a megelőző intézkedések nem nyújtottak elegendő megnyugvást és választójoguk gyakorlása helyett az otthonmaradást választották. Ebből kifolyólag, valamint az államnak a választójog gyakorlásának biztosítása viszonyában fennálló kötelezettsége fényében tanácsos lehetett volna alternatív módokat is intézményesíteni. E körben említhető az elektronikus úton, vagy a levélben leadott szavazatok lehetővé és/vagy széleskörűbbé tétele.

6. A szomszédos országok tapasztalatai és Magyarország

A vírushelyzet alakulása kiszámíthatatlan, ezért nem várható el egyetlen választás szervezőitől sem, hogy hosszú hónapokra előre megjósolják a voksolás konkrét közegészségügyi körülményeit, és ehhez mérten rögzítsék az alkalmazandó speciális szabályokat. Ugyanakkor legalább ennyire fontos az is, hogy ezen adottságok ellenére amennyire csak egyáltalán lehetséges, a demokrácia alapját képező választásokat tervezhető, átlátható és a jelöltek, jelölőszervezetek és a választópolgárok számára is egyértelmű környezetben bonyolítsák le. Ennek érdekében álláspontunk szerint a legkevésbé rossz

⁷⁹ A helyi önkormányzati választásokhoz lásd: ILLYÉS Gergely: *A 2020-as romániai helyhatósági választások eredményei*. Elérhető: www.bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/01/4.Illyes.pdf 37. oldal; a parlamenti választásokhoz lásd: www.prezenta.roaep.ro/parlamentare06122020/, 2021.11.08.

megoldás az lehet, ha a választások időpontját néhány (legalább három) hónappal megelőzően annak szervezői többféle alternatívát dolgoznának ki a választás megszervezésére, és rögzítenék azt is, hogy az egyes alternatívákat milyen járványügyi mutatók esetében fogják alkalmazni, és mennyivel a választás napját megelőzően véglegesítik az eljárásjogi szabályokat az aktuális közegészségügyi helyzet tükrében.

2021 novemberében a pillanatnyi helyzetet szemlélve az látszik a legvalószínűbbnek, hogy a 2020 őszi időközi választásokról már ismert, vagy azokhoz hasonló speciális előírásokkal számolhatunk 2022 áprilisában is, vagyis a maszkviselés kötelezettségével, a távolságtartás előírásával, a saját toll használatának ösztönzésével, fertőtlenítésre és kézmosásra vonatkozó egyéb speciális intézkedésekkel. Reálisan merülhet fel esetleg az egy szavazókörre jutó személyek számának maximalizálása is, amivel tovább csökkenthetőek a választással közvetlenül összefüggő fertőzési kockázatok.

Amennyiben a járványhelyzet nem vesz újabb jelentős fordulatot, nem tűnik valószínűnek, hogy Magyarországon a választások időpontjának mozgatása komolyan felmerülne a következő hónapokban. Egy további fontos tapasztalat viszont főként Lengyelországból és Romániából, hogy a választások jogi keretrendszerét még közegészségügyi válsághelyzetben is legkésőbb a választásokat néhány hónappal megelőzően szükséges kidolgozni. A jövő tavaszi országgyűlési választások közeledtével egyre fontosabb lesz, hogy ezt a kérdést napirendre vegyük, akár abban a kissé rugalmasabb formában, amelyre az imént kitértünk. Egy áprilusra tervezett országgyűlési választás esetében – különösen amikor a pandémia jelenléte már jó előre tervezhető – az adott naptári év kezdetéig lenne célszerű kimunkálni a választások közegészségügyi helyzethez igazított megszervezését biztosító jogi keretrendszert.

A választási kampánnyal összefüggésben a román minta megfelelő hivatkozási pont lehet: a választásokat megelőző hetekben csak végső esetben szabad kizárni a politikai vélemények és jelölti programok személyes jelenlét mellett történő népszerűsítését, ezzel szemben inkább az ezen célokat szolgáló rendezvények járványügyi adaptációját kell átgondolt követelményrendszerrel előmozdítani. Természetesen egy pandémia alatti kampányidőszak még így sem lesz teljesen ugyanaz, mint ha ezzel a tényezővel nem kellene számolnunk, de különösen a Magyarországon és a környező országokban érzékelhető szociológiai környezetben a fizikai jelenlétnek a politikai kommunikációban is még mindig van súlya, főként bizonyos választói csoportok számára.

Különösen nagy figyelmet érdemes fordítani azon választói csoportok jogainak érvényesülésére, amelyek a pandémia viszonyai közepette könnyen kiszorulhatnak a

választójog gyakorlásából, így akár közvetett jogfosztás áldozataivá is válhatnak. Több európai országban nem biztosítottak fair szavazási alternatívákat az ebbe a csoportba kerülő választóknak, ráadásul a járvány alapvető sajátosságaiból eredően a fertőzés vagy annak közvetlen kockázata következtében bárki önhibáján kívül abba a helyzetbe kerülhetett, hogy egészségügyi állapota miatt esetleg nem gyakorolhatta választójogát. A magunk részéről azt tartanánk hosszú távon helyesnek, ha az ilyen helyzetek feloldására az elektronikus szavazást alkalmazzuk, amely bármiféle személyes érintkezés nélkül teszi lehetővé a Covid-19 fertőzött személyek számára szavazatuk leadását. Az urnás, autós, vagy postai szavazásnál a szavazat leadásában, illetve később a voksok összeszámolásában résztvevő illetékesek kapcsolatba kerülnek a fertőzött személytől származó tárgyakkal, amelyek a vírus potenciális hordozóivá válhatnak. Ezért csak az elektronikus szavazást tekintjük megnyugtató megoldásnak, azonban nem tűnik reálisnak, hogy 2022 tavaszára egy ezt biztosító, stabilan működő és a visszaéléseket megfelelően kiszűrni képes rendszer létrejöjjön Magyarországon.

Hasonlóképpen új megvilágításba helyezi a pandémia a külföldön élő vagy a választás napján ott tartózkodó állampolgárok szavazásának kérdéskörét. A magyarországi lakcímmel rendelkező, a választás napján azonban külföldön tartózkodó választópolgárok számára a tartózkodási helyük szerinti országban hatályban lévő közegészségügyi előírások komoly fejtörést okozhatnak, kijárási tilalom esetében például lényegesen nehezebben kereshetik csak fel a legközelebbi magyar külképviseletet. Lengyelország kapcsán láttuk, hogy néhány országban nem lehetett megszervezni a külképviseleti szavazást, más, néhány régiókon kívüli ország teljesen le is mondott arról, hogy külföldön lévő állampolgárai voksolását biztosítsa.

Következtetés, záró gondolatok

Tanulmányunk megírásával fő célunk az volt, hogy ráirányítsuk a hazai szakmai közvélemény figyelmét egy nemzetközi szintéren komoly visszhangot kapott, Magyarországon azonban eddig kevesebb figyelemre méltatott témára. A Covid-19 és választás témaköre nem olyan részterület, amely csak a következő félévben lesz érdekes a magyarországi joggyakorlat szempontjából, sőt igazi jelentőségét talán csak hosszabb távon leszünk képesek a megfelelő helyén értékelni. Mint ahogyan az is egyre biztosabbnak látszik, hogy a pandémia velünk fog maradni a jövőben, alappal tehetjük fel azt is, hogy a 2022 áprilisáig hátralevő néhány hónap nem lesz elegendő a járványhelyzethez kötődő választási gyakorlat teljeskörű világszintű feltérképezésére.

A pandémia azonban egyrészt csak az egyik faktor, amely befolyásolja a választási rendszerek jövőjét, másrészt ráerősített számos olyan tendenciára, amelyek már az azt megelőző időszakban is kibontakozófélben voltak a választások lebonyolításában. Valójában tehát

amikor a járványhelyzet és a voksolások viszonyrendszeréről értekezünk, nemcsak egy konkrét közegészségügyi kihívás politikai részvételi jogokra történő leképeződéseit vesszük górcső alá, hanem általában annak a kérdésnek fontos aspektusait vizsgáljuk, hogy hogyan fognak kinézni a poszt-Covid korszak választási rendszerei. Mi ennek a munkának az egyik első lépéseként régióink néhány országának az erre a kérdésre első körben adott válaszaival foglalkoztunk.