



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

X. évfolyam (2022)
4. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Ujházy László
Bódi Stefánia	Kondorosi Ferenc	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Korhecz Tamás	Silvio Marcus-Helmons
Darák Péter	Kukorelli István	Smuk Péter
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő
Auer Ádám
Balogh-Békesi Nóra
Horváth Anett
Téglási András

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

TANULMÁNYOK

BALÁZS BETTINA: Választási bűncselekmények a hatályos szabályozás tükrében.....	5
BÁNYÁSZ PÉTER – TÓTH ANDRÁS – MAGYAR SÁNDOR – KOLLER MARCO: A videokonferencia-alkalmazások biztonsági kockázatai	19
KURUNCZI GÁBOR –TÉGLÁSI ANDRÁS: A választási szervek online ülésezésének megoldásai és kihívásai.....	35
MAGYAR ÁRON: Alapjog-korlátozás a helyi képviseleti szerv által?!	47
SMUK PÉTER: Egyetemi demokrácia – a szenátusi testületek választási rendszerének fényében	59

Választási bűncselekmények a hatályos szabályozás tükrében¹

BALÁZS BETTINA²

A választási bűncselekmények a választási csalásoknál szűkebb tárgykört ölelnek fel, azokat a választási visszaéléseket foglalják magukban, amelyek olyan mértékben sértik a demokratikus választások követelményét, a választások tisztaságát, hogy a Büntető törvénykönyv az elkövetésük esetén büntetés kiszabását rendeli. Jelen tanulmány a választás rendje elleni bűncselekmények, valamint a választásokhoz köthetően elkövethető más bűncselekmények hatályos szabályozását vizsgálja, rámutatva a módosítást igénylő gyenge pontokra.

Kulcsszavak: választás, választási bűncselekmények, választás rendje elleni bűncselekmények, választási csalás, választójog, büntetőjog

Criminal Offences Related to Elections in Light of the Effective Regulations

Election related criminal offences have a narrower scope than election fraud; they refer to such abuse of the elections that violate the institution of democratic elections, i.e., the fairness and integrity of the elections to an extent that renders it punishable by law under the Criminal Code of Hungary. This paper investigates the effective regulations pertaining to criminal offences related to elections, as well as other potential criminal offences that may be committed in connection with elections, and identifies the weak points that require amendment.

Keywords: election, election crimes, criminal offences related to elections, electoral fraud, electoral law, criminal law

-
- 1 A cikket támogatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhelye.
 - 2 A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet megbízott oktatója, az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja, e-mail: bettinabalazs@gmail.com

Bevezetés

A választási bűncselekmények a köznyelvben gyakran emlegetett választási csalásoknál szűkebb tárgykört ölelnek fel, azokat a választási visszaéléseket foglalják magukban, amelyek a demokratikus választások követelményét, a választások tisztaságát olyan mértékben sértik, hogy a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) az elkövetésük esetén büntetés kiszabását rendeli.³ A gyakorlat azt mutatja, hogy még részletes választójogi szabályozás mellett is a választások mintegy kényszerű velejárói a különböző súlyú, eltérő jellegű jogsértések.⁴ Jelen tanulmány a hatályos szabályozás tükrében vizsgálja meg a választás rendje elleni bűncselekmények egyes típusait, valamint a választásokhoz köthetően leggyakrabban elkövetett más bűncselekményeket, kiemelve, hogy milyen módosítások segíthetik elő az egyes választási bűncselekmények visszaszorítását.

Jogszabályi háttér

A választásokkal kapcsolatos szabályozás már alkotmányos szinten is megjelenik. Az Alaptörvény rögzíti a népképviselő elvét, az aktív és passzív választójog gyakorlásának legfontosabb feltételeit és kizáró okait, a választójog alapelveit, a népképviselői szervek négy típusáról – az Országgyűlésről, a helyi önkormányzatok képviselő-testületeiről, a nemzetiségi önkormányzatokról és az Európai Parlamentről – is rendelkezik, valamint tartalmazza az anyagi és eljárási szabályok sarkalatos törvénybe foglalásának követelményét.⁵

Eme törvények közül – az egyes választásokra vonatkozó részletszabályokat tartalmazó törvények mellett – kiemelt jelentősége van a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénynek (továbbiakban: Ve.). A Ve. mutat irányt, hogy mit tekintünk választásnak, milyen alapelveknek kell érvényesülniük a választási eljárás során, emellett részletszabályokat állapít meg a választási szervekről, a szavazókörökről, névjegyzékekről, a jelöltállításról, a választási kampányról, a szavazás lebonyolításáról, a jogorvoslati lehetőségekről, a Különös Részből pedig kiemeli az egyes választástípusoknál szükséges eltéréseket.

A büntetőjog tekintetében is kiindulópontként szolgál az Alaptörvény, a XXVIII. cikk (4) bekezdése kimondja: „Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem

3 A demokratikus legitimitáció kapcsán jegyezte meg Kurunczi Gábor, hogy: „A választójog alapjogi meghatározottsága is éppen azért különösen fontos, mivel a legszélesebb alanyi kör részére biztosított választójogosultság fogja a demokratikus legitimitáción keresztül leginkább garantálni a hatalomgyakorlás legitimitását.” KURUNCZI 2022: 87.

4 Lásd BODNÁR 2006: 93; DEZSŐ–TÓTH 2002: 196; LIZICZAY 1998: 16.

5 Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest egy komoly változás előtt nyitotta meg az utat: a választójoghoz nem köti feltételként a magyarországi lakóhelyet, ennek szabályozását sarkalatos törvényre bízta. Így kizárólag a törvényalkotó kétharmados döntésén múlik, hogy alkalmazza-e és mely választások esetében a magyarországi lakóhely követelményét. GÁVA–SMUK–TÉGLÁSI 2017: 79.

sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.” Arról, hogy mi számít bűncselekménynek, a Btk. ad eligazítást a 4. § (1) bekezdésében: eszerint csak az a cselekmény lehet bűncselekmény, amelyet a Btk. büntetni rendel. A Btk. Különös Része tartalmazza azokat a törvényi tényállásokat, amelyek megvalósulása esetén büntettről vagy vétségről beszélhetünk. Választás szempontjából a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeken belül a választás rendje elleni bűncselekmények a relevánsak, emellett azonban egyéb bűncselekmények tényállási elemeit is meg lehet valósítani a választásokkal összefüggésben, például a személyes adattal visszaélést, valamint a költségvetési csalást. A Btk. nem használja a „választási csalás”, „választási manipuláció”, „választási visszaélés” fogalmakat, ezek leginkább a választás rendje elleni bűncselekményeknek feleltethetők meg.⁶

Választási visszaélések típusai

A gyakran használt választási csalás tágabb fogalom a választási bűncselekményeknél, olyan cselekmények is idetartoznak, amelyek ugyan a választás eredményét torzítják, befolyásolhatják, de nem merítik ki a Btk.-ban szereplő tényállási elemeket.⁷ A választási csalásoknak, visszaéléseknek tehát van egy részük, amelyek megvalósítják a Btk.-ban rögzített választásokhoz kapcsolódó bűncselekmény tényállási elemeit, így a büntetőjog eszközrendszerével kezelendők, azonban vannak olyan, ezeknél kisebb súlyú szabálytalanságok, amelyek kezelésére más jogorvoslati lehetőség áll fenn. A választási csalásokat ennek mentén feloszthatjuk bűncselekménynek nem minősülő választási jogsértésekre, illetve bűncselekménynek minősülő választási jogsértésekre.

A továbbiakban a választási bűncselekmények kategóriáját bontom ki részletesebben, azonban érdemes megjegyezni, hogy a Kúria a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslatok⁸ áttekintésére létrehozott egy joggyakorlat-elemző csoportot, amely összefoglaló véleményében foglalkozott azokkal a szabálytalanságokkal is, amelyek nem esnek a Btk.-ban szereplő bűncselekményi kategóriákba, így áttekintette például a választások tisztasága elleni szabálysértésekkel kapcsolatos bírói joggyakorlatot is.⁹

6 NAGY 2015: 143.

7 HALLÓK 2004: 236.

8 A népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslatok bemutatását lásd CSERNY–TÉGLÁSI–HALÁSZ 2013: 124–125. A népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások során felmerülő kérdéseket az Alaptörvény elfogadását követő első két évben átfogóan elemzi: TÉGLÁSI 2014a: 1–34.

9 Kúria 2018; Téglási András a választási bíráskodást, azaz a választások alkotmányosságának ellenőrzését – Legény Krisztián írása alapján – az alkotmánybíráskodás speciális funkciói közé sorolja. TÉGLÁSI 2014b: 140–141. Téglási ehelyütt Legény következő írására utal: LEGÉNY 2006: 257–269.

Választási bűncselekmények általában

A választási bűncselekmény fogalma Dr. Hallók Tamás megfogalmazásában: „[...]olyan jogellenes, társadalomra veszélyes büntetendő cselekményről van szó, amely sérti a hatalom gyakorlásában való demokratikus részvételi módszerek zavartalan működését, a lakossági akaratnyilvánítás eredményének megbízhatóságát, s a törvény erre büntetés kiszabását rendeli.”¹⁰ A választási bűncselekmény fogalmi eleme tehát a jogellenesség, társadalomra veszélyesség, amely a Btk. 4. § (2) bekezdése szerint tevőlegesen vagy passzív módon sérti vagy veszélyezteti mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét. Védtett jogi tárgyként magának a választásnak a törvényességét nevezhetjük meg, a cél, hogy a választás befolyástól, visszaélésektől, csalásoktól mentes legyen.¹¹

Meg kell vizsgálnunk azt is, hogy milyen eseményekhez köthető a választási bűncselekmény, tehát mikor beszélhetünk választásról. A Ve. alkalmazási köre irányadó a kérdésben, amely az 1. §-ában választásként megjelöli az országgyűlési képviselő választását, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását, a nemzetiségi önkormányzati képviselők választását és az Európai Parlament tagjainak választását. A választási bűncselekmények tehát ezekhez az esetekhez kapcsolódva követhetők el.

A választási bűncselekményeknek vannak olyan fajtái (például a személyes adattal visszaélés választással összefüggésben), amelyek vétség kategóriát jelentenek, azonban jellemzően büntettekéről beszélhetünk (például választás rendje elleni bűncselekmények, költségvetési csalás választással összefüggésben). A büntett fogalmából adódik, hogy ezek a bűncselekmények csak szándékosan követhetők el, a gondatlanságot a Btk. ez esetben nem rendeli büntetni.¹²

A bűncselekmény elkövetőjének személye kapcsán találkozhatunk eltérő véleményekkel: egyes nézetek szerint bárki elkövetheti azokat,¹³ más álláspont szerint a választás eredményének meghamisítását csak a szavazatszámállók követhetik el.¹⁴ Tekintve, hogy elvi esély van rá, hogy az eredményeket rögzítő jegyzőkönyvekhez vagy informatikai rendszerekhez az arra jogosultakon kívül más is hozzáférhet, nem szűkíteném le az elkövetői kört a szavazatszámálló bizottságok tagjaira.

A választás rendje elleni bűncselekmények

A hatályos Btk.-ban szereplő választás rendje elleni bűncselekmény azonos elnevezéssel már az előző Büntető törvénykönyvben is jelen volt.¹⁵ A hatályos Btk.-ban

¹⁰ HALLÓK 2004: 236.

¹¹ NAGY 2015: 144.

¹² NAGY 2015: 144.

¹³ NAGY 2015: 144.

¹⁴ GÁL et al. [é. n.]

¹⁵ HALLÓK 2004: 252.

a XXXIV. fejezetben, a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények között találjuk meg. A Btk. 350. §-a rendelkezik a választás rendje elleni bűncselekményekről:

„350. § (1) Aki a választási eljárásról szóló törvény vagy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, 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,

b) népszavazás vagy európai polgári kezdeményezés indítványozása érdekében erőszakkal, fenyegetéssel, megtévesztéssel vagy anyagi juttatással szerez aláírást,

c) jogosultság nélkül szavaz,

d) jogosulatlanul aláír, hamis adatokat tüntet fel,

e) arra jogosultat a választásban, a népszavazásban, a népszavazási vagy az európai polgári kezdeményezésben akadályoz, vagy erőszakkal, fenyegetéssel, megtévesztéssel, vagy anyagi juttatással befolyásolni törekszik,

f) megsérti a választás vagy a népszavazás titkosságát,

g) meghamisítja a választás, a népszavazás, a népszavazási vagy az európai polgári kezdeményezés eredményét,

h) a jelölési eljárás során az ajánlásáért, illetve a népszavazás kezdeményezése vagy európai polgári kezdeményezés indítványozása során az aláírásáért anyagi juttatást fogad el,

i) szavazatát anyagi juttatás nyújtásától teszi függővé, és erre tekintettel anyagi juttatást fogad el,

büntettet követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) **

A választás rendje elleni bűncselekmény büntett kategóriába sorolandó, mivel a törvény ehhez a szándékosan elkövethető bűncselekményhez mindegyik elkövetési magatartás esetén három évig terjedő szabadságvesztés büntetést rendel.¹⁶ Látható, hogy a törvényi tényállást több különböző elkövetési magatartással is meg lehet valósítani, a továbbiakban ezeket vizsgálom meg részletesebben.

A jogszabálysértő ajánlásszerzés

A választáson jelöltként való nyilvántartásba vétel feltétele a megfelelő számú ajánlás összegyűjtése.¹⁷

¹⁶ BELOVICCS–MOLNÁR–SINKU 2013: 582.

¹⁷ Cserny Ákos és Téglási András kiemeli, hogy Magyarországon a rendszerváltozást követően létrejött választási szabályozás egyik legvitatottabb, legproblémásabb eleme a jelöltajánlás mechanizmusa. CSERNY–TÉGLÁSI 2015: 355; CSERNY–TÉGLÁSI 2019: 486.

Az ajánlási szabályok kisebb súlyú megszegése esetén a Ve. jogkövetkezmenyei alkalmazhatók, súlyosabb esetben azonban megvalósítják a választás rendje elleni bűncselekmények közül a 350. § (1) bekezdés *a)* és *h)* pontjában foglaltakat. A bűncselekmény-minőséghez tehát az eljárási szabályok sérelme szükséges. Ez elkövethető erőszakkal, vagyis komoly fizikai kényszer alkalmazásával; megvalósítható fenyegetéssel, tehát komoly félelmet keltő súlyos hátrány kilátásba helyezésével; bekövetkezhet mások tévedésbe ejtésével vagy tévedésben tartásával; valamint elkövethető bármilyen vagyoni előny felkínálásával vagy elfogadásával is.¹⁸ Olyan elkövetési magatartásokról beszélhetünk tehát, amelyek a jelöltállításhoz kapcsolódnak, a választói akaratot pedig kényszer, megtévesztés vagy anyagi előny felhasználásával hajlítják, vagy változtatják meg.

Az ajánlásgyűjtéshez hasonlóan a Btk. 350. § (1) bekezdés *b)* pontja a népszavazás vagy európai polgári kezdeményezés indítványozásához szükséges aláírásgyűjtés esetében elkövetett azonos magatartásokat is ugyanúgy bünteti.

A jogosulatlan szavazás

A Btk. 350. § (1) bekezdés *c)* pontja alapján büntetendő az, aki jogosulatlanul szavaz.¹⁹ A jogosultság nélküli szavazásnak két fajtáját különböztethetjük meg: egyik esetben a szavazatot leadó személy nem is rendelkezik egyáltalán választójogosultsággal, másik esetben az elkövető ugyan választójogosult, azonban az őt megillető szavazatszámnál többet ad le.²⁰

Az általános választójogosultság feltételeit az Alaptörvény határozza meg, azonban az is fontos, hogy a választójogosult abban a szavazókörben adja le a szavazatát, amelyiknek a névjegyzékében szerepel, különben fennáll a jogosulatlan szavazás esete. A névjegyzék alapját a lakóhely, illetve tartózkodási hely adja, ezzel kapcsolatban kiemелendő, hogy a választásokon meghatározott helyen történő szavazás érdekében a valós adatoktól eltérő lakcím és tartózkodási hely bejelentése is megalapozza a választás rendje elleni bűncselekményt.²¹ A választási bűncselekmények tipikus eseteinek számítottak a szavazást megelőző tömeges lakcím-átjelentkezések, azonban egy 2021-es törvénymódosítás úgy változtatta meg a lakóhely fogalmát, hogy az nem követeli meg az életvitelszerű tartózkodást, így sokkal nehezebbé vált annak kiszűrése, hogy ki az, aki szavazási célból jelentkezik át másik lakcímre.²²

18 NAGY 2015: 145–146.

19 A levélben szavazás bevezetésével a jogosulatlan szavazások elkövetésének új módjai jelentek meg, Hallók Tamás felhívja rá a figyelmet, hogy levélben történő szavazás esetén a szavazat leadása nem ellenőrzött körülmények között történik, nincsenek megfelelő garanciák arra, hogy végül az arra jogosult választópolgár szavazata jut el a Nemzeti Választási Irodához. HALLÓK 2014: 127.

20 NAGY 2015: 146.

21 NAGY 2015: 146–147.

22 Political Capital 2021.

Jogosultság nélküli szavazás ugyancsak, ha valakinek egyáltalán nincs választójoga, mégis lead, vagy megkísérel szavazatot leadni. Az Alaptörvény XXIII. cikkének rendelkezései alapján nem rendelkezik választójoggal az, aki nem felel meg az Alaptörvény pozitív feltételeinek, vagy a negatív feltételek teljesülnek esetében (a bíróság a választójogból jogerős ítéletben kizárta). Ennek értelmében elköveti a bűncselekményt például az, aki szavazatát úgy adja le, hogy közügyektől eltiltás hatálya alatt áll, nem nagykorú, az állampolgársági kritériumnak nem felel meg.

Befejezett a cselekmény akkor, ha a jogosulatlan személy a szavazatát sikeresen le is adta (bedobta az urnába, vagy levélsvavazat esetén postára adta), ellenkező esetben kísérleti szakaszban marad a cselekmény.²³

A jogosulatlan aláírás és hamis adatok feltüntetése

A jelenleg hatályos választási eljárási törvény a korábbi úgynevezett „kopogtatócédulás” ajánlás helyett bevezette az ajánlóíven történő, többes ajánlás intézményét. A többes ajánlás lehetővé teszi, hogy egy jogosult választópolgár több jelöltet (de minden jelöltet csak egyszer) támogasson, vagyis aláírása és adatai több, különböző személy ajánlóívén is szerepelhetnek. A szabálmódosítás lényegesen megkönnyítette a jelöltállítás feltételeit, ez azonban hozzájárult újabb választási csalástípusok kialakulásához, elterjedt módszer lett a kisebb támogatottsággal rendelkező jelöltek között a választópolgárok adatainak és aláírásainak „cseréje”, átmásolása.²⁴

A Btk. 350. § (1) bekezdés *d)* pontja két fordulatot tartalmaz: egyik a jogosulatlan aláírás, másik pedig a hamis adat feltüntetése. Jogosulatlan aláírást valósít meg az a személy, aki az adott jelöltet nem ajánlhatja akár közügyektől eltiltás vagy más ok miatt, illetve azonos jelölt ajánlóívét többször aláírja.²⁵ A bűncselekményt megvalósíthatja hamis adat feltüntetésével, aki magát mint ajánlásgyűjtőt tünteti fel anélkül, hogy ténylegesen ő gyűjtötte volna az ajánlásokat, aki mást jelöl meg ajánlásgyűjtőnek maga helyett, aki egy választópolgár adatait vagy ajánlását hamisítja az ajánlóívre, akár a választópolgár tudta nélkül vagy akarata ellenére, aki szándékosan hamis adatot tüntet fel; azonban gondatlanság (például véletlen elírás, figyelmetlenség) itt sem valósítja meg a választás rendje elleni bűncselekményt.²⁶

A bírósági joggyakorlatot vizsgálva láthatjuk, hogy a Btk. 350. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti választás rendje elleni bűncselekmény és a 345. §. szerinti hamis magánokirat felhasználása tekintetében valódi halmazat áll fenn, arról azonban eltérő álláspontokkal találkozhatunk, hogy az ajánlóív közokiratnak minősül-e, ha pedig igen, milyen körülmények között.²⁷

²³ NAGY 2015: 146.

²⁴ Jogászvilág 2021.

²⁵ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2013: 581.

²⁶ NAGY 2015: 147–149.

²⁷ NAGY 2015: 147.

A választásban történő akadályozás, illetve befolyásolásra törekvés

A Btk. 350. § (1) bekezdés *e* és *i* pontja közvetlenül a választójog gyakorlásához kapcsolódik, a rendelkezés szerinti cselekmény elkövetője mind az aktív, mind a passzív választójog gyakorlását akadályozhatja, illetve befolyásolhatja erőszakkal, fenyegetéssel, megtevesztéssel vagy anyagi juttatással.²⁸ Maga az elkövetési magatartás is lehet aktív, illetve passzív.²⁹

Akadályozás alá tartozik minden olyan magatartás, amely meggátolja, ellehetleníti a választójog gyakorlását,³⁰ például ilyen megítélés alá eshet, ha valaki ellopja más levélszavazatát, értesítőjét, a jelölt kitöltött ajánlóíveit, vagy ha a névjegyzékben szándékosan nem tüntetnek fel valakit.³¹

A befolyásolni törekszik kifejezés magában foglalja az erőszakkal történő kényszerítést, súlyos hátrány kilátásba helyezését, bármiféle vagyoni előny felajánlását, kérését vagy elfogadását, valamint az egyenes szándékkal történő megtevesztést is, amelyek alkalmasak a választói akaratot hajlítani, megváltoztatni.³² Ennek egyik tipikus példája az úgynevezett „láncszavazás”, amelynek során a választópolgár a szavazóhelyiségben felvett szavazólapot nem, csak az üres borítékot dobja be az urnába, majd a szavazóhelyiségen kívül általában vagyoni előnyért cserébe átadja valakinek a szavazólapját, amit a szándékuknak megfelelően kitöltve egy másik választópolgárnak adnak át, aki azt dobja be az urnába, a saját üres szavazólapját pedig szintén kiviszi, folytatva a sort. Ennek kapcsán felmerült már többször, hogy a boríték elhagyásával elejét lehetne venni ennek a módszernek, azonban a hatályos Ve. alapján: „A választópolgár a szavazólapot borítékba helyezheti és az urnába dobja.” A törvényi megfogalmazásból az következik, hogy személyesen leadott szavazat esetében a boríték használata nem kötelező, de lehetőséget kell rá biztosítani. Véleményem szerint a titkosság elve önmagában nem követeli meg a boríték alkalmazását, hiszen akár a szavazólapok összehajtásával (megfelelő papír alkalmazása esetén) is titokban maradhatna a leadott szavazat.

A titkosság követelményének megsértése

A választójog egyik Alaptörvényben is rögzített alapelve a titkosság követelménye, amely büntetőjogi védelmet is élvez. A Btk. 350. § (1) bekezdés *f* pontja értelmében választás rendje elleni bűncselekményt követ el, aki szándékosan megsérti a választás vagy a népszavazás titkosságát.

28 A választói akarat ezeken felül különböző technikai elemekkel is torzítható, azonban pusztán ez a tény nem jelenti azt, hogy a választás ne lenne demokratikus (pl. a választói akaratot torzíthatja a bejutási küszöb vagy egyes mandátumelosztási technikák alkalmazása). SZABÓ 2021: 420.

29 BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2013: 581–582.

30 NAGY 2015: 149.

31 BELOVICS–MOLNÁR–SINKU 2013: 581.

32 NAGY 2015: 149.

A Ve. több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely a titkosság követelményének való megfelelést szolgálja: a szavazóhelyiségekben legalább két szavazófülke kihelyezését írja elő, tiltja a másik választópolgár titkos szavazatleadásának akadályozását, a mozgóurnát kezelő bizottsági tagokat is felhívja a titkosság betartására, valamint a küllépviseleti választási irodákat is kötelezi a titkosságot biztosító feltételek kialakítására. Ezeknek a követelményeknek a megsértése büntetőjogi felelősséget von maga után.

A törvény kivételt tesz a titkosság alól abban az esetben, ha egy választójogosultnak segítőre van szüksége, azonban ez a rendelkezés is kiskaput jelent a nem tiszta szándékú segítőknél.³³

A választás eredményének meghamisítása

A Btk. 350. § (1) bekezdés g) pontja szerinti választás eredményének meghamisítása két módon lehetséges: hamis okirat kiállításával, vagy pedig okirat meghamisításával. Megjegyzendő, hogy a Btk. 350. § (1) bekezdés d) pontja szerinti hamis adat feltüntetéséhez képest itt egy, azt is magában foglaló, de annál speciálisabb elkövetési magatartásról beszélhetünk, mivel a hamisítás a választás eredményét befolyásolja.³⁴

A választás eredményének meghamisítása körébe tartozik magának a szavazólapnak az érvénytelenítése, a jegyzőkönyvek meghamisítása,³⁵ de ide sorolhatjuk az informatikai rendszerekben történő, választási eredményekre vonatkozó jogosulatlan módosításokat is.

A választási bűncselekményről általánosságban elmondhatjuk, hogy az elkövetőjük bárki lehet,³⁶ azonban a választás eredményének meghamisítása kapcsán több forrás is kiemeli, hogy azt kizárólag szavazatszámlálók követhetik el.³⁷ Ahogy fentebb már kifejtettem, álláspontom szerint a Btk. 350. § (1) bekezdésének g) pontjában jelzett magatartást a szavazatszámláló bizottság tagjain kívül más személyek is elkövethetik.³⁸

A nemzetiséghez tartozásra vonatkozó hamis nyilatkozattétel

Korábban a Btk. büntetni rendelte a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó hamis nyilatkozattételt is, azonban ezt a 2013. évi LXXXIX. törvény hatályon kívül helyezte.³⁹ Ennek okaként a módosító javaslat indokolása a következőket jelölte meg:

33 TÓTH 2013: 115–116.

34 NAGY 2015: 149.

35 NAGY 2015: 150.

36 NAGY 2015: 144.

37 GÁL et al. [é. n.]

38 Lásd: Választási bűncselekmények általában.

39 Szabó Palócz Orsolya utal rá tanulmányában, hogy a nemzetiségek politikai részvételére vonatkozó szabályozás a transzparencia, illetve a személyes adatok védelme tekintetében további vizsgálatra, finomításra szorul. SZABÓ PALÓCZ 2019: 37.

„A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán induló nemzetiségi jelöltek esetében a hatályos szabályozás csak a jelölt nyilatkozatát írja elő a tekintetben, hogy a korábbi választásokon nem indult más nemzetiség képviselőjében. E nyilatkozathoz a Btk. büntetőjogi jogkövetkezményt fűz. A Ve. közhiteles nyilvántartást hoz létre a választásokon induló jelöltek tekintetében, így a 2014. évi választásoktól kezdve a választási bizottságok a jelölt bejelentésekor már hivatalból ellenőrizni tudják majd a korábbi nemzetiségi jelöléseket is. Ezért a javaslat szerint a nemzetiségi jelölt nyilvántartásba vételének nem a nyilatkozat adása, hanem – a jogbiztonságot garantálva – az a feltétele, hogy a jelölt nem indulhatott más nemzetiség jelöltjeként a megelőző választásokon. Tekintettel arra, hogy az említett közhiteles nyilvántartást először a 2014. évi választásokon lehet létrehozni, a visszaellenőrzés csak a következő, 2019. évi választásoktól fogva lehetséges. Az addig terjedő átmeneti időszakban továbbra is a jelölti nyilatkozat megtétele a jelölés feltétele.”⁴⁰

Választásokhoz kapcsolódó egyéb bűncselekmények

A Btk. külön nevesíti a választás rendje elleni bűncselekményt, de emellett a választásokkal kapcsolatban, azokkal összefüggésben más bűncselekménytípusok is elkövethetők. Ezek közül kettőt emelnék ki, a választásokkal összefüggésben a személyes adattal történő visszaélés, valamint a költségvetési csalást.

A személyes adattal visszaélés

A választások során számos területen jelennek meg személyes adatok, többek között a névjegyzékekben, ajánlóívekben, nyilvántartásokban, választási szervek és pártok kezelésében. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.), valamint a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete tartalmazza a személyes adatok védelmének, felhasználásának, tárolásának legfőbb részletszabályait. A személyes adatokra vonatkozó rendelkezések megsértése önmagában azonban még nem alapozza meg a büntetőjogi felelősséget, ahhoz további tényállási elemekre van szükség. A Btk. 219. § (1) bekezdése alapján a cselekménynek haszonszerzési célzata kell legyen, vagy jelentős érdeksérelmet kell okozzon, az elkövetési magatartás pedig lehet jogosultlan adatkezelés, céltól eltérő adatkezelés, vagy adatok biztonságát szolgáló intézkedés elmulasztása. A bűncselekmény alapesete vétség, amely maximum egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, azonban a minősített esetek közül a hivatalos sze-

⁴⁰ Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága: T/11200/4. bizottsági módosító javaslat.

mélyként vagy közmegegyezés felhasználásával történő elkövetés már a büntett kategóriába esik.

A választások kapcsán felmerülő egyik leggyakoribb példája a személyes adattal visszaélésnek az ajánlóíveken szereplő adatok jogosulatlan kezelése, átadása. Amennyiben az ajánlóíveken begyűjtött személyes adatokat átmásolják, jogosulatlanul átadják egymásnak, az átmásolással a hamis adatok feltüntetése is megvalósul, ám a személyes adatokat jogosulatlanul átadó személy felel a személyes adattal visszaélésért.⁴¹

A költségvetési csalás

A Btk. XXXIX. fejezetében a költségvetést károsító bűncselekmények kaptak helyet, választójogi szempontból e bűncselekmények közül a költségvetési csalásnak van a legnagyobb jelentősége.⁴² A büntetőjogi felelősség megállapításához a költségvetésnek vagyoni hátrányt kell okozni, elkövetési magatartása pedig lehet más tévedésbe ejtése, tévedésben tartása, valótlan tartalmú nyilatkozat megtétele, valós tény elhallgatása, kedvezmény jogosulatlan igénybevétele, illetve pénzeszköz jóváhagyott céltól eltérő felhasználása.

A választáson induló jelölteknek, pártoknak nyújtott állami támogatások a költségvetésből származnak, azokra vonatkozó jogosultságokról és felhasználásuk módjáról jogszabályok rendelkeznek. Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény 1. § (3) bekezdése irányt mutat a kampánytámogatások felhasználásáról: „A támogatás kizárólag a választási kampányidőszak alatt, a választási eljárásról szóló törvény szerinti kampánytevékenységgel összefüggő dologi kiadások finanszírozására fordítható.” Ezeknek a támogatásoknak a kezelésével a Magyar Államkincstár foglalkozik, többek között rendelkezésre bocsátja a támogatás összegét, nyilvántartásokat vezet, ellenőrző tevékenységet folytat, tájékoztatást nyújt.⁴³

A 2014. évi országgyűlési képviselő-választások után az Állami Számvevőszék jelzése alapján csak a Fővárosi Főügyészség illetékességi területén hat párt esetében indult nyomozás a kampánytevékenységekre nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával összefüggésben, költségvetési csalás gyanújával.⁴⁴

Még a 2022. évi országgyűlési képviselő-választást megelőzően a listaállítás feltételei és a kampányfinanszírozások rendszere jelentősen módosult: az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (továbbiakban: Vjt.) 8. § (1) bekezdése alapján már minimum tizennégy megyében és a fővárosban, valamint a korábbi 27 egyéni választókerület helyett jelenleg már legalább 71 egyéni

41 NAGY 2015: 151.

42 A pártok költségvetési támogatásával az Alkotmánybíróság is foglalkozott a 2179/B/1991. AB határozatban és az 1173/B/2001. AB határozatban. BADÓ–LOVASSY–TÉGLÁSI 2019: 322–323, 350–351.

43 Magyar Államkincstár 2022.

44 Magyarország Ügyészsége 2017.

választókerületben kell jelöltet indítania a pártoknak a pártlista állításához, valamint a kampánytámogatás elnyeréséhez.⁴⁵

Zárszó

A választások a nép hatalomgyakorlásának megnyilvánulásai, amikor is a választásra jogosultak döntenek arról, mely választott képviselőnek a kezébe adják a politikai hatalmat. Ahhoz, hogy a választópolgárok elismerjék a megválasztott képviselőket, valamint az általuk alkotott szerveket, bízniuk kell a választások szabályszerűségében, tisztaságában, hinniük kell abban, hogy a választási eredmények valóban a többségi döntést tükrözik, mivel: „A kormányzat iránti közbizalom – mint jogállami és demokratikus alapérték – csak akkor valósulhat meg, ha a választási rendszer demokratikus, a választópolgárok minél szélesebb körének részvételét teszi lehetővé, a választási eljárás pedig átlátható.”⁴⁶ Emiatt is fontos, hogy a választás demokratikus legyen; ez akkor valósul meg, ha a választójog általánossága, egyenlősége, a szavazás közvetlensége, a szavazás titkossága és a választási akarat szabad kinyilvánítása (és a rendszeres időközönként megtartott választások) mind biztosítva van, azonban a demokratikus választás önmagában nem garantálja a választások tisztaságát.⁴⁷

Habár a jogalkotó törekedhet arra, hogy olyan jogszabályi környezetet teremtsen, amely megfelelő biztosítékokkal törekszik a demokratikus választási eljárás, választójog gyakorlás elérésére, teljes mértékben és bizonyossággal nem lehet kivédeni a választásokra vonatkozó szabályok sérelmét. Megfelelő szabályozással azonban egyes csalási formák teljes mértékben kiküszöbölhetőek. Vannak viszont olyan esetek, amikor a prevenció nem elég, a választásra vonatkozó szabályok kijátszhatók, megkerülhetőek, megsérthetőek. Ezekben az esetekben a felderítésre, a szabályok kikényszerítésére kell törekedni, valamint elég elrettentő erővel bíró szankciókat kell kilátásba helyezni és kiszabni.

Irodalomjegyzék

- BADÓ Katalin – LOVASSY Ádám – TÉGLÁSI András (2019): Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017). In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest: Dialóg Campus, 303–470.
- BELOVICVS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál (2013): *Büntetőjog II. Különös rész a 2012. évi C. törvény alapján*. Budapest: HVG-ORAC.
- BODNÁR Eszter (2006): A választási csalás és ellenszerei. In KELEMEN Miklós (szerk.): *Invia Virtutis Nulla Est Via*. Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 93–111.

45 2013. évi LXXXVII. törvény 3. § (1) bekezdés.

46 KAISER 2016: 11. Idézi: TÉGLÁSI 2019: 11.

47 NAGY 2015: 143.

- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): *Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections*. Berlin: Osteuropa Recht, 335–362. Online: <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2015-3-335>
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2019): Választójogi változások: Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről – A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest: Dialóg Campus, 471–514.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András – HALÁSZ Iván (2013): Népszuverenitás és népképviselés. In CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó.
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás*. Budapest: Rejtjel.
- GÁL István et al. [é. n.]: *Az Országos Bírósági Hivatal Különös rész II. című tananyaga*. Online: http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/btk/buntetojog3/lec-ke6_lap1.html#hiv22
- GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei – Tudástár*. Budapest: Dialóg Campus.
- HALLÓK Tamás (2004): Választási bűncselekmények a reformkortól napjainkig. *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 235–258.
- HALLÓK Tamás (2014): A levélben szavazás az új szabályok tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 9(1), 173–207. Online: www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201401/10_halloktamas.pdf
- Halottak is voltak a választási jelölő listán Győr-Moson-Sopron megyében. *Jogászvilág*, 2021. március 29. Online: <https://bit.ly/40HOnT>
- KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest: Dialóg Campus.
- Kúria (2018): *A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport. Összefoglaló vélemény*. Budapest. Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf
- KURUNCZI Gábor (2022): A választójog (mint alapjog) szabályozása az Európai Unióban, különös tekintettel az európai uniós polgárság fogalmára. *Iustum Aequum Salutare*, 18(2), 79–99. Online: www.ias.jak.ppk.hu/2022sz/03_KuruncziG_IAS_2022_2.pdf
- Legalizálja a fiktív lakcím létesítését egy frissen elfogadott salátatörvény. *Political Capital*, 2021. november 16. Online: www.politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=2895
- LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest: Complex, 257–269.
- LIZICZAY Sándor (1998): Visszaélések, csalások és manipulációk. *Collega választási melléklet*, 2(6), 16–18.
- Magyar Államkincstár (2022): *Választási kampányfinanszírozás*. 2022. január. Online: www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/valasztasi-kampanyfinanszirozas
- Magyarország Ügyészsége (2017): *A korábbi országgyűlési választásokkal összefüggésben nyújtott támogatások kapcsán a fővárosban indult nyomozásokról*. 2017. május 24. Online: <http://ugyeszeg.hu/a-korabbi-orzaggyulesi-valasztasokkal-osszefuggesben-nyujtott-tamogatások-kapcsán-a-fővárosban-indult-nyomozásokról/>
- NAGY Klára (2015): A választás rendje elleni cselekmények büntetőjogi megítélése. *Magyar Jog*, 62(3), 143–151. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8170046>
- SZABÓ István (2021): Választójog az 1920-as évek elejének Magyarországon. In TAHYNE KOVÁCS Ágnes (szerk.): *Vox generationum futurorum: ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, 411–420.

- SZABÓ PALÓCZ Orsolya (2019): A Magyarország területén élő nemzetiségek politikai képviselete a nemzeti önkormányzati választásokon és az országgyűlési választásokon való részvétel tükrében. *Metszetek*, 8(4), 25–39. Online: https://metszetek.unideb.hu/files/metszetek_201904_03_.pdf
- TÉGLÁSI András (2014a): *Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. Online: http://real.mtak.hu/120108/1/2014_19_Teglassi.pdf
- TÉGLÁSI András (2014b): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In BENEDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog: Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 135–148.
- TÉGLÁSI András szerk. (2019): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről – A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web_PDF_Tanulmanyok_a_valasztojog.pdf?sequence=2
- TÓTH Károly (2013): Megelőzhető választási csalások. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választási eljárások aktuális kérdéseiről*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 109–117.

Jogi forrás

2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről

A videókonferencia-alkalmazások biztonsági kockázatai¹

BÁNYÁSZ PÉTER² – TÓTH ANDRÁS³^{ORCID} – MAGYAR SÁNDOR⁴^{ORCID}
– KOLLER MARCO⁵^{ORCID}

Az új típusú koronavírus számos területen gyorsította fel a digitalizációt. A globális pandémia egyik jellegzetes képe az online értekezletekhez köthető. Az állami és piaci szervezeteknek, az oktatási intézményeknek szinte egyik napról a másikra kellett átállni távoli munkavégzésre, digitális oktatásra, ami a különböző videókonferencia-alkalmazások használatának megugráásával járt együtt. A Covid-19 azonban nem csupán a társadalmi funkciók fenntartásában okozott komoly kihívásokat; a kiterjedt digitalizáció emergens fenyegetettségeket is okozott a kibertérben. A videókonferencia-alkalmazások a fentiekből következően számos biztonsági kockázatot rejtenek magukban adatvédelmi és információbiztonsági aspektusból. Jelen tanulmány ezeket a kockázatokat kívánja bemutatni a technológia, illetve a humán tényező szempontjából, valamint a jó gyakorlatok elvét követve megoldási javaslatokat is felvázol.

Kulcsszavak: kiberbiztonság, videókonferencia-alkalmazások, infokommunikációs technológia, koronavírus, adatvédelem, információbiztonság

Security Risks of Video Conferencing Applications

A new type of coronavirus has accelerated digitisation in many areas. A common image of the global pandemic relates to online meetings. Government and business organisations and educational institutions had to adopt distance working and digital education from one day to the next,

- 1 A cikket támogatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhelye.
- 2 Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja; kutató, Eötvös József Kutatóközpont Kiberbiztonsági Kutatóintézet, e-mail: Banyasz.Peter@uni-nke.hu
- 3 Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Híradó Tanszék, e-mail: toth.hir.andras@uni-nke.hu
- 4 Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetbiztonsági Intézet, e-mail: magyar.sandor@uni-nke.hu
- 5 Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: marcoakoller@gmail.com

accompanied by a boom in the use of various video conferencing applications. However, Covid-19 created serious problems in maintaining social functions, and the forced digitalisation also created emergent cyber threats. Consequently, video conferencing applications raise several security risks from a privacy and information security perspective. This paper aims to present these risks from a technology and human factor perspective and to outline possible solutions based on best practices.

Keywords: cybersecurity, video conferencing applications, infocommunication technology, coronavirus, privacy, information security

Bevezetés

Tanulmányunk megszületésének oka a Nemzeti Közszerződési Egyetemen működő Választás és Képviselő Kutatóműhelyben folytatott munkánk, amelynek keretében az elektronikus választás magyarországi adaptálásának lehetőségeit vizsgáljuk kibebiztonsági aspektusból. Ma Magyarországon nem lehet élni az e-választás lehetőségével, nincs erre kialakított funkció a digitális állam folyamataiban, továbbá a jogszabályok sem teszik lehetővé a választási folyamat teljesen digitális megvalósítását. A Kutatóműhelyben tudományos módszertani alapokon vizsgáljuk, hogy milyen digitális megoldásai vannak ezeknek az eljárási cselekményeknek, azoknak milyen biztonsági kockázatai vannak (választások hitelessége), és hogy más országok tapasztalatai mit mutatnak ezen a téren az elmúlt időszakban. A kutatás további célja a műszaki és logikai szempontok elemzésével annak összetett vizsgálata, hogy Magyarországon bármely választási folyamatnak (beleértve a népszavazásokat) mely lépései és milyen módon lehetnének lebonyolíthatók teljes mértékben elektronikusan. A lépések vizsgálata alatt a teljes választási eljárást, a választás lebonyolítását, az ehhez kapcsolódó igazgatási, szervezési, illetve pénzügyi feladatok műszaki-technológiai vetületeit is megvizsgáljuk. A kutatás során tekintettel kell lennünk az egyes területek által igényelt eltérő követelményekre (például amíg az anonimitás biztosítása fontos követelmény a „szavazatszámolás” kapcsán, addig a „népszavazásra javasolt kérdés benyújtása” és az „aláírásgyűjtés”, „jelöltajánlás” az állampolgárok egyértelmű beazonosíthatóságát írja elő). Célunk egy átfogó koncepció és javaslat megalkotása az online részvétel értelmezésére és kiterjesztésére, illetve a magyar választási eljárás digitális megújítására, megfelelő helyenként szabályozási alternatívák kidolgozásával együtt.

Jelen közlemény a kutatási téma egy részterülete, amelynek alapját az adja, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2021. január 21-től előírta, hogy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) ülése az elnök döntése alapján elektronikus úton is megtartható.⁶ Az új típusú koronavi-

⁶ KURUNCZI-TÉGLÁSI 2022a: 40.

rus (Covid–19) ugyanis a választási szerveket is online működésre kényszerítette. Kurunczi Gábor és Téglási András rámutat arra, hogy bár a választási bizottságok online ülésezésének lehetőségét még csak néhány EU-s országban biztosítják, a koronavírus-járvány rávilágított arra, hogy nemcsak a választási eljárásban, hanem az egyes választási szervek ülésezési gyakorlatában is nyitni kell az online tér irányába.⁷ A szerzők nem tartják elképzelhetetlennek, hogy a teljes választási folyamatot (beleértve az otthonról történő online szavazást is) digitalizálják, ahogy az Észtországban is történik.⁸ Ehhez azonban még – véleményünk szerint – az egyes országoknak növelniük kell a választópolgárok digitalizációba vetett bizalmát, ugyanis a mai választópolgárok nem bíznak maradéktalanul a digitális eszközökben.⁹

Célunk a téma szélesebb kontextusba ágyazása, hiszen hiába adott a lehetőség és a jogi keret, amelyek alapján az online értekezletet meg lehet tartani, ezeknek – mint ahogy tanulmányunkban is látható lesz – számos komoly biztonsági kockázata van.

A Covid–19-járvány ideje a globális statisztikákban a kibertámadások drasztikus számának növekedését mutatta. Az élet számos területén talákoztunk azokkal a kiberbiztonsági fenyegetésekkel, amelyek a Covid–19 következtében árasztották el az embereket.¹⁰ Állami és piaci szereplőknek egyik napról a másikra kellett átállni az online munkavégzésre, az oktatási intézményeknek a digitális oktatásra,¹¹ ami a szervezetek jelentős részét felkészületlenül érte.¹² A felkészületlenség egyik fő okaként az adat- és információbiztonsági terület relevanciájának alulértékelését azonosíthatjuk.¹³

Ennek egyik igazolására a szervezetek üzletmenet-folytonossági tervének (a továbbiakban: BCP) hiánya szolgál.¹⁴ E dokumentum lényege, hogy segítségével felkészüljünk a kritikus üzleti folyamatok sérülés vagy leállás utáni visszaállítására, lehetőleg a legkisebb kieséssel. Az üzletmenet-folytonosság tervezése rendkívül komoly adminisztratív tevékenység, ami egyúttal magyarázza, miért is mellőzik a szervezetek annak elkészítését. A BCP lényegében kockázatelemzést követően azonosítja a kritikus üzleti folyamatokat annak érdekében, hogy fel lehessen készülni az esetleges kiesésre, és megfelelő, előre eltervezett stratégiákat alkalmazva mérsékelni lehessen a kiesés mértékét.¹⁵ Ennek érdekében elengedhetetlen a megfelelő tervezés, tesztelés, oktatás és karbantartás. A BCP céljait többek között az alábbiak szerint fogalmazhatjuk meg:

- azonnali és megfelelő választ ad a vészhelyzetekre;
- megkönnyíti a visszaállást a normál üzleti működésre, miközben a kritikus üzleti funkciókat tervezetten lehet újraindítani;

7 KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022b.

8 KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022a: 48.

9 KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022b.

10 BÁNYÁSZ 2022: 241.

11 KRASZNAY–KOCZKA 2021.

12 LÁSZLÓ–SZAKOS 2021.

13 MEZEI–KRASZNAY 2022.

14 PHILLIPS–LANDAHL 2021.

15 MEGYERI–FARKAS 2017.

- csökkenti a kár mértékét;
- listázza azokat az eljárásokat és erőforrásokat, amelyeket a visszaállításhoz felhasználhatunk;
- azonosítja azokat a partnereket, akik bevonása indokolt lehet a visszaállítás érdekében;
- segíti a zavar elkerülését a világos útmutatók, tesztelés, dolgozók oktatásának segítségével.

Fontos emellett az is, hogy ahogy az egyének, úgy a szervezetek sem érzik komoly kockázatnak a kibertér jelentette fenyegetéseket. Gyakori toposz az átlagos adat- és információbiztonsági tudatossággal jellemezhető felhasználók részéről az „Én miért lennék célpont?” vagy „Az én nem vagyok eléggé fontos”. A Covid-19 újfent igazolta, hogy ez önbecsapás. A kiberbűnözők szokásuk szerint rendkívül gyorsan alkalmazkodtak a jelenséghez, és támadásaikhoz adoptálták a koronavírus tematikáját. A sikeres támadásokhoz nagyban hozzájárult továbbá, hogy az átlagfelhasználók alacsony kiberhigiéniai képességekkel rendelkeznek, ami sok esetben szintén alacsony digitális kompetenciával társul. Ez a párosítás azért is különösen veszélyes, mivel ha a felhasználó nem tudja megfelelő magabiztossággal kezelni az általa használt információs technológiai eszközöket, úgy értelemszerűen nem lesz képes felismerni az esetleges informatikai támadásokat sem. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a járvány olyan mentális állapotba helyezte az embereket, amely sokaknál a vírus, a létbizonytalanság miatti szorongáshoz, a lezárások okozta stressz fokozódásához, az esetleges függőségek felerősödéséhez vezetett.

Fentiek – a támadók szempontjából legalábbis – tökéletes egyveleget szolgáltatnak a kiberbiztonsági incidensek bekövetkezéséhez, hiszen rengetegen kényszerültek arra, hogy otthonról dolgozzanak megterhelt mentális állapotban, gyengén védett informatikai eszközökről megfelelő eljárásrendek kidolgozásának hiányában, alacsony digitális kompetenciával, illetve kiberhigiéniai képességgel. Fontos látni, hogy a leggyakoribb támadások nem jelentettek újdonságot, bekövetkezésük nagy mértékben csökkenthető lett volna az általam korábban megfogalmazott tényezők „hiányában”. Egyáltalán nem nevezhető újdonságnak az üzletmenet-folytonosság tervezése, mint ahogy több évtizedes múltira tekintenek vissza az adathalászzattal, kártékony kódokkal kapcsolatos támadások, amelyek a pandémia kiberbűnözéssel kapcsolatos statisztikáiban a legnagyobb számban megjelentek.

Részben érvényes e megállapítás a tanulmány tárgyául szolgáló videókonferencia-alkalmazások használatára is. Bár használatuk szintén hosszú időre vezethető vissza, a koronavírus okozta távoli munkavégzés tömegessé tette alkalmazásukat, ami miatt jelentős fejlesztéseken estek át az egyes szoftverek. A hírekben leggyakrabban a Zoom online videókonferencia-program volt hallható különböző botrányok okán, pedig mind kríziskommunikáció, mind biztonsági fejlesztések tekintetében a fejlesztők példásan vizsgáltak.

Nem szabad elfelejteni, hogy a Zoom elképesztően gyorsan vált a lezárások alatt a legnépszerűbb platformmá, komoly konkurenciát jelentve a hasonló szolgáltatást nyújtó nagy techcégeknek (Facebook, Microsoft). A hírekbe kerülő, a céget érintő botrányok az esetek nagy részében nem a platform hibájából, hanem a felhasználók alacsony adat- és információbiztonsági tudatosságából fakadtak, a nagy elérést kapó beszámolók mégis inkább a Zoomot tették felelőssé. E sorok írói nem lennének meglepettek, ha valamikor a jövőben bizonyítékok látnának napvilágot arra vonatkozóan, hogy szervezett sajtóhadjárat zajlott a konkurensok részéről, hogy csökkentsék a platform iránti bizalmat.

De mely kockázatok fakadnak a videókonferencia-szolgáltatásokból? E vizsgálat során érdemes különválasztani a technológiából, illetve a humán aspektusból származó kockázatokat. Szintén tisztázni szükséges a biztonsághoz kapcsolódó fogalmi eltéréseket, ugyanis azok függvényében eltérő védelmi megoldásokat kell alkalmazni.

A kiberbiztonság a köznyelvben gyakran az informatikai, illetve információbiztonság szinonimájaként jelenik meg, azonban három eltérő fogalomról beszélhetünk. Segítségül hívva a 2013. évi L. törvényt az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról¹⁶ (a továbbiakban: Ibtv.), az informatikai biztonság egy informatikai rendszer olyan állapota, amelyben zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelem valósul meg.¹⁷ Célja, hogy az információ megőrizze és fenntartsa a biztonsági tulajdonságait, vagyis az adatok sértetlenségét, bizalmasságát és rendelkezésre állását.

Ennek érdekében különféle hardveres és szoftveres biztonságtechnikai eszközöket alkalmaznak az illetéktelen hozzáférések és károkozás megelőzésére (például tűzfalak, vírusirtók, hozzáférés-szabályozás) továbbá biztonsági szabályzatokat, előírásokat (jelszóhasználat, biztonsági mentés) is létrehozhatnak. Ilyen védelmi megoldások:

- az adminisztratív védelem;
- a fizikai védelem;
- a logikai védelem.

Ez vezet el bennünket a kiberbiztonság fogalmához, az Ibtv. alapján „kibertérben létező kockázatok kezelésére alkalmazható politikai, jogi,¹⁸ gazdasági, oktatási és tudatosságnövelő, valamint technikai eszközök folyamatos és tervszerű alkalmazása, amelyek a kibertérben létező kockázatok elfogadható szintjét biztosítva a kibertér megbízható környezetévé alakítják a társadalmi és gazdasági folyamatok zavartalan működéséhez és működtetéséhez”. Ebből következően a kibervédelem „a kibertérből jelentkező fenyegetések elleni védelem, ideértve a saját kibertér képességek megőrzését”.

¹⁶ 2013. évi L. törvény.

¹⁷ MUNK 2008.

¹⁸ A jogi aspektust tovább bonyolítja a kibertér határon túli mivolta, ami alapján a vonatkozó nemzetközi jogi szabályzók különösen fontosak. Bővebben lásd e témában: KASPER–KRASZNAY 2019.

A megfelelő szintű informatikai és információbiztonság kialakítása minden szervezet számára létfontosságú. A védelem költségei rendkívül magasak lehetnek, és a szervezet által kezelt adatok függvényében változhatnak. Az Ibtv. hatálya alá tartozó szervezetek tekintetében kockázatelemzést kell végezni, amelynek alapját a kezelt adatok jelentik. A 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet¹⁹ meghatározza, hogy az egyes szervezeteket egy 1-től 5-ig terjedő skálán hányas biztonsági szintbe, illetve az általuk használt elektronikus információs rendszert szintén 1-től 5-ig terjedő skálán hányas biztonsági osztályba szükséges sorolni. A biztonsági osztályba és szintbe sorolás eredményének függvényében az Ibtv. és végrehajtási rendelete meghatározza, milyen típusú védelmi megoldásokat kell alkalmaznia a szervezetnek. Picit előre szaladva a feldolgozandó témában, ennek jelentősége a videókonferencia-programok kiválasztásánál fontos szempont, hiszen a szervezetek tekintetében nem mindegy, hogy az adott program milyen titkosítási protokollokat használ, az adatokat milyen szervereken tárolja. A korábban említett Zoom esetében komoly – és jogos – kritika, illetve aggály volt, hogy egyes esetekben az adatokat kínai szervereken tárolta.

Technológiából fakadó kockázatok

Az előző bekezdésben már említettük a titkosítás kérdését. Az adatátvitel titkosítása megfelelő protokollon keresztül történik. Ennek legismertebb módja az SSL- (*secure socket layer*) tanúsítvány, amely arra szolgál, hogy az informatikai eszközünk, illetve a felkeresett weboldalt tároló szervert között biztonságos, titkosított csatorna létesüljön. A <https://> előtag jelenti az URL-ben, hogy egy tanúsítvánnyal hitelesített weboldalt készülünk felkeresni. Az előtagban szereplő s betű a biztonságot (*hypertext transfer protocol secure*) jelöli, amennyiben egy URL nem tartalmazza az s betűt a <http://> után, az azt jelenti, hogy illetéktelenek is kifürkészhetik az adatátvitel tartalmát. Különösen fontos ez például online vásárlásnál, ahol a megadott bankkártyaadatok harmadik fél részére is láthatóak lehetnek. Természetesen rengeteg adathalászdoldal, amely megpróbálja lemásolni egy létező oldalt, szolgáltatás megjelenését, az URL-ben elhagyja az eredeti oldalon szereplő <https://>-t, és csak <http://> jelölés lesz látható. Az ilyen oldalak gyakran egyéb eltéréseket is alkalmaznak a látogatók megtévesztésére. Állami szervezetek weboldalait másoló adathalászdoldaloknál gyakori például, hogy a gov.hu részt qov.hu-ra cserélik, ugyanis sokszor felületesen olvassuk csak az élénk kerülő tartalmakat, a g betű pedig – különösen hosszú linkek esetében – megtévesztően hasonlít a q betűre. Videókonferencia-beszélgetések kapcsán így tehát kettős kockázatot is jelenthet a titkosított adatátvitel hiánya, hiszen ha nem titkosított csatornát biztosító alkalmazáson keresztül jelentkezünk be, mások is megszerezhetik az online megbeszélés tartalmát, illetve az adathalászat eszköze is lehet egy kártékony kód tartalmazó, hamis URL. Ha például küldenek számunkra egy Zoom-hivatkozást (<https://zoom.com/...>), azonban a megkapott URL <http://zooome.com/...>, a felületen

¹⁹ 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet.

szemlélt, különösen azt, aki a gyenge kiberhigiéniai készségei okán nem ismeri fel az adathalászat technikáit, sok kellemetlenség érhet. A kártékony kódot tartalmazó weboldalak nem csupán a látogatók adatait lophatják el (például a bejelentkezéshez Google fiókjának adatait kérhetik, amivel megadja e-mail-címét és a hozzá tartozó jelszavát²⁰), de olyan kártékony kód telepítésére is rávehetik,²¹ amivel az informatikai eszköz különböző támadásokat készíthet elő. Ilyen lehet többek között:

- kémprogramok telepítése, amellyel harmadik fél megfigyelheti a fertőzött eszközt;
- zsarolóvírus telepítése, amellyel titkosíthatják az áldozat eszközén szereplő adatokat (egyúttal el is lophatják őket), az újbóli hozzáférésért cserébe pedig váltásdíjat követelnek;²²
- hátsókapu nyitása az eszközön, amelyen keresztül a támadók hozzáférhetnek a rajta tárolt adatokhoz rejtett módon.

Ahogy fentebb utaltunk már rá, a támadók folyamatosan újabbnál újabb technikákat találnak ki. Egy 2022 tavaszán megjelent támadási formában például a fertőzött URL-en „rajzolt” felugró ablak jelenik meg, amelyben a címsor nem kattintható, csupán egy ábra, ahol az URL https://-ként szerepel. Első ránézésre megbízható weboldalra utal, a valóságban azonban rendkívül szofisztikált támadás áldozataivá válhatunk. Célszerű ilyen esetben ellenőrizni, hogy az SSL-tanúsítványt ki akkreditálta. Ha az eredeti oldalon rákattintunk a tanúsítást jelző lakat ikonra, akkor megjelennek a validáló szervezet információi, a hamis felugró ablakban azonban nem tudunk kattintani, hiszen csupán egy kép próbálja utánozni az adott weboldalt.

A Zoomot érintő jogos aggályok esetében fentebb már utaltunk arra, hogy kiemelten fontos az adatok tárolására használt szerverek lokalizációja, hiszen az adott állam területén elhelyezkedő szerverparkok eltérő jogi védelem alá esnek. A 2013-ban kitört Snowden-ügy egyik tanulsága az volt,²³ hogy az amerikai nemzetbiztonsági szolgálatok hozzáférést szereztek az amerikai szervereken tárolt adatokhoz is, ami nem csupán az amerikai állampolgárok esetében következett be, hanem a világ bármelyik állampolgára esetében, ha amerikai szerverek által nyújtott szolgáltatást vett igénybe.

20 Bonyolítja ennek kockázatát, ha a felhasználó minden egyéb fiókjához ugyanazt a jelszót használja.

21 Fontos látni, hogy egy fertőzött URL-re való kattintásból még nem következik, hogy megfertőztük az eszközünket. Ahhoz, hogy telepítsük a kártékony kódot, további felhasználói tevékenységek szükségesek. Például felugrik egy hibáüzenet, miszerint frissítenünk szükséges a megnyitni kívánt szoftvert. Maradva a Zoom esetében, ilyenkor feldobhat egy olyan telepítőprogramot, amely a Zoom frissítésének álcázza magát, valójában azonban ebbe rejtették el azt a kártékony kódot, amelyet a két-három engedélyező kattintással telepítünk.

22 Amit fizetés után vagy feloldanak, vagy sem. A neves zsarolóvírus-csoportok számára presztízs kérdés, hogy a titkosított állományokat feloldják, azonban a Darkneten is megvehető zsarolóvírusokhoz nem feltétlenül jár a feloldó kulcs, így semmi garancia nincs, hogy fizetést követően visszkapjuk adatainkat. Ebből következően nem javasolt fizetni a bűnözőknek.

23 GREENWALD 2014.

Az egyes államok nemzetbiztonsági célú internetes megfigyelése nem új keletű dolog, számos ország él ezzel. A Zoom az említett botrányig kínai szervereken is tárolt adatokat, ami a kínai nemzetbiztonsági szolgálatok azokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét teremtette meg. Nem nehéz belátni, szenzitív adatok esetében ez mennyire komoly kockázatot jelent. Mindebből következik, hogy egy platform választása során körültekintőnek kell lenni egy szolgáltatás adatvédelmi policyjával kapcsolatban. Nem könnyű azonban ez nem európai székhelyű szolgáltatók esetében: hogy az általuk alkalmazott adatvédelmi elvek mennyire vannak összhangban az Európai Unió Általános Adatvédelmi Rendeletével.²⁴

A titkosítás tekintetében említeni szükséges a végpontok közötti titkosítást (end-to-end, E2EE), amely egy fontos védelmi mechanizmus.²⁵ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a küldő (egyik végpont) és a fogadó (másik végpont) között titkosítva valósul meg az adatátvitel, a tartalmát még a csevegőalkalmazást működtető vállalat sem látja.²⁶ A Covid-19 miatt a legtöbb nagy videókonferencia-szolgáltatást kínáló vállalat bevezette a végpontok közötti titkosítást – a Zoom például az öt ért támadások hatására.²⁷ Az E2EE kifürkészésére a támadók sok esetben nem a titkosítás feltörésével próbálkoznak, hanem az eszköz kémprogrammal történő megfertőzésével, amely még a titkosítás bekövetkezése előtt próbálja megszerezni az információt. Egyre népszerűbb, végpontok közötti titkosítást kínáló, üzenetküldésre, audio- és videóhívásra alkalmas program a Signal. A nagy port kavart izraeli kémprogram, a Pegazus is úgy próbálta megkerülni a Signal titkosítását, hogy üzenetküldés esetén képernyőmentést készített titokban a készülékről, és azt küldte el harmadik fél részére. A hívások esetében pedig a mikrofonhoz való hozzáféréssel hallgatta le a beszélgetéseket, mielőtt azok titkosításra kerültek volna.

A mikrofonhoz való hozzáférés vezet el bennünket a következő kockázathoz, a használt informatikai eszköz sérülékenységéhez. A videókonferencia-programok jellemzően multiplatformok, nem csupán PC-n, laptopon, hanem okos mobil eszközökön is elérhetőek, egyszerre akár több platformról is bejelentkezünk. A biztonság tudatosság legelső lépése, hogy az általunk használt eszközöket mindig naprakészen tartjuk. Rengeteg sérülékenység lát napvilágot, amit a támadók kihasználva hozzáférhetnek eszközeinkhez.²⁸ A tapasztalat azt mutatja, nagyon sok támadás azért következik be, mert a felhasználók nem frissítették az ismert sérülékenységekre kiadott javításokat. Egy ismert sérülékenység meglétét gyakran mesterséges intelli-

24 2016/679 (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet.

25 BEITER et al. 2014.

26 SZÁDECZKY 2016; SZÁDECZKY 2018.

27 Bár nem tartozik szorosan a videókonferencia-programok kérdéséhez, azonban fontos megérteni, az E2EE csak akkor működik, ha minden érintett azonos alkalmazást használ. Népszerű e-mail-szolgáltató a Protonmail, ami E2EE titkosítást használ az üzenetek küldése során, de ez csak addig jelent valódi védelmet, míg protonmailes címről protonmailes címre küldünk üzenetet, ellenkező esetben a fogadó végpontnál sebezhetőek lehetünk, hiszen ott nem alkalmazzák azt az elvárt titkosítást, és ha a támadók hozzáférnek a fogadó e-mail-fiókjához, olvashatják az üzenetet.

28 PARÁDA-FARKAS 2020; HORVÁTH-ERDŐSI 2016a; HORVÁTH-ERDŐSI 2016b.

gencia segítségével tömegesen szkennelik a támadók. A sérülékenységek minősített esetét jelentik az úgynevezett nulladik napi sérülékenységek, amelyek egy hardver vagy szoftver olyan még a fejlesztő, gyártó által sem ismert sebezhetőségét jelentik, amelyen keresztül a támadók hozzáférhetnek az eszközökhöz.²⁹ Ezeket a sérülékenységeket jellemzően államilag támogatott hackercsoportok fedezik fel, és az államokhoz köthető hírszerzés fontos eljárásai.³⁰ Egy átlagos felhasználó esetében ez kevésbé tekinthető reális kockázatnak, azonban az informatikai eszközök használata megkerülhetetlen az államigazgatásban is. Márpedig a korábban említett biztonsági osztályba és szintbe sorolás itt válik igazán relevánssá, hiszen minél értékesebb adatokat tárolnak egy elektronikus információs rendszerben, a támadók (és itt nagy valószínűséggel államokhoz köthető hackereket kell érteni) mindent el fognak követni, hogy hozzáférést szerezzenek.

A Covid-19, illetve a BCP-k hiánya is rávilágított újfent arra az alapelvre, hogy lehet bármilyen jól védett a rendszerünk, az annyira magas szintű, mint a leggyengébben védett eszközünk. Hiába volt jól védett nagyon sok szervezet vállalati eszköze, megfelelő azoknak a biztonsági mechanizmusoknak, amelyek a kockázatokkal arányos védelem kitételét is teljesítették, a hirtelen jött távoli munkavégzés nem tette lehetővé, hogy azonnal átálljanak védett otthoni munkavégzésre. Sok esetben a munkavállalók otthoni, alig védett eszközökről kényszerültek dolgozni, csatlakozni a belső, védett munkahelyi hálózathoz, megnyitva az utat az esetleges támadások előtt.

A multiplatform jellemzőből fakadó kockázatok az adathalászat esetében is érvényesek. Az általunk használt okos mobil eszközök rengeteg adat- és információbiztonsági fenyegetést jelentenek,³¹ ami esetünkben az alkalmazások engedélykérésére vezethető vissza. Egy alkalmazás telepítésekor a program engedélyt kér a felhasználotól különböző hozzáférési jogosultságokhoz. Ezek az engedélykérések alkalmazás függvényében reálisak, hiszen például egy videokonferencia-alkalmazás használatához szükséges a mikrofonhoz, kamerához való hozzáférés, elvégre ezek nélkül nem tudjuk rendeltetésszerűen használni a programot. Egy zseblámpa-alkalmazás esetében azonban indokolatlan a mikrofonhoz, kamerához való hozzáférés igénye, mint ahogy egyéb engedélykérések is, mint például a geolokációs helymeghatározás, az üzeneteink tartalma stb. A kiberbűnözéssel foglalkozó statisztikák azt mutatják, hogy egyrészt a felhasználók jelentős része úgy telepíti mobil eszközére a programokat, hogy nem olvassa el az engedélykéréseket, és automatikusan mindenhez is jogosultságot ad, másrészt elképesztő számban kerülnek fel kifejezetten adathalászcélra írt programok az alkalmazásboltokba.³²

29 SINGH–JOSHI–KANALLOPOULOS 2019.

30 „Pulse Zero-Day Exploited by APT Groups” 2021: 2–3; KOVÁCS–KRASZNYAY 2010.

31 Bővebben lásd BÁNYÁSZ 2018.

32 Az adathalászatprogramok tekintetében aszimmetria figyelhető meg az androidos és iOS-es eszközök esetében, ugyanis az Apple sokkal komolyabban veszi az adatvédelmet, illetve a biztonsági

A technikai kockázatoknál szükséges említeni a belépéssel kapcsolatos lehetőségeket. Volt szó fentebb az adathalászatról és a jelszavak megszerzéséről, ami különösen nagy kockázat, ha valaki mindenhová ugyanazt a jelszót használja. A biztonságos jelszóhasználat alapelvei közé sorolhatjuk a meghatározott számú, vegyes karakterekből, nem értelmes kifejezésekből álló jelszavakat, amelyeket rendszeresen változtatunk. Ellenkező esetben nagy esély van arra, hogy korábban kiszivárgott valamilyen adatbázisból a jelszavunk, amelynek ismeretével a nevünkben be tudnak lépni a fiókjainkba. Mindez nem feltételez komoly informatikai ismereteket, egyszerű nyílt forrású információgyűjtéssel könnyen megvalósítható, egyszerű Google-keresésekkel (megfelelő operátorok használatával, mint például adatbázisokra keresni jelszóval – filetype:env „DB_PASSWORD” vagy adatszivárgással kapcsolatos adatokra – filetype:text in-text:”@gmail.com” site:anonfiles.com), a <https://haveibeenpwned.com/> weboldalon való ellenőrzéssel,³³ az adott e-mail-cím más oldalakon való regisztrálásának ellenőrzésével könnyen beléphetünk más személyek fiókjába. Ezzel már önmagában bűncselekményt követünk el, így természetesen nem javasoljuk az olvasónak, de a támadókat értelemszerűen kevésbé fogják megkötni ezek az etikai kérdések. A megfelelő jelszópolicy mellett rendkívül fontos a multifaktoros azonosítás használata, ami egy esetleges jelszószivárgás esetén is védelmet jelenthet. A multifaktoros azonosítás lényege, hogy a jelszavunk mellett a belépéshez egyéb azonosítás szükséges (például egyszer használatos, rövid ideig érvényes kód küldése SMS-ben³⁴ vagy autentikációs alkalmazás használata). A multifaktoros azonosítás használatát a nagyobb videókonferencia-programok lehetővé teszik, de nem csak ezek esetében tanácsos bekapcsolni.

A multifaktoros azonosítás egyik lehetősége a biometrikus azonosítás,³⁵ amely videókonferencia programok esetében jellemzően arcképes azonosítást jelent. A technológia fejlődésével azonban egyre növekvő kockázatot okoz az úgynevezett deepfake

kérdéseket, így programok csak szigorúbb, több körös ellenőrzést követően kerülhetnek az általa üzemeltetett alkalmazásboltba. Ezek az alkalmazások nem csupán az engedélykérésekkel okozhatnak problémát, ugyanúgy lehetséges kártékony kód telepítése is. Persze a kreatív támadók a szigorú ellenőrzés kivédésére megtalálták a megoldást, a telepítendő alkalmazás „tiszta”, csupán egy harmadik vagy későbbi frissítésbe rejtik el a kártékony kódot.

- 33 Az oldal érdekes szeglete a nyílt forrású információgyűjtésnek, egyúttal a GDPR szabályozásának furcsaságait is mutatja. Bár nyílt forrásból elképesztően sok információ gyűjthető be, tekinthető meg a célszemélyekről, azonban ha a személyes adatait letöltjük, onnantól kezdve adatkezelővé válunk. Csakhogy a személyes adat fogalma megítélésem szerint a technológiai adatok következtében jelentősen kibővült, hiszen egy IP-cím, e-mail-cím személyes adat lehet, ugyanis egyértelműen azonosítható belőle a természetes személy. Speciális esetben akár a gépelési habitusunk is ide sorolható, ugyanis piacon elterjedt programok segítségével biometrikus azonosításra is alkalmas. Az oldalon tárolt e-mail-címekre való kereséssel még nem leszünk adatkezelők, azonban ha a hozzájuk tartozó jelszavakra is kíváncsiak vagyunk, torrentről le kell töltenünk az azokat is tartalmazó adatbázisokat. Ezzel viszont adatkezelőkké válunk, hiába érhetőek el az adatok nyilvánosan.
- 34 Ez kevésbé biztonságos a korábban említett telefonos adathalász-technikák miatt, hiszen ha hozzáférnek az üzeneteinkhez, ezt a kódot is képesek olvasni a támadók.
- 35 E-közigazgatásban Magyarországon például az Ügyfélkapura történő belépéshez is használható. ERDŐSI 2017.

jelenség,³⁶ amely azt jelenti, hogy a nagy számban elérhető hang- és képanyag felhasználásával a mesterséges intelligencia képessé válik arra, hogy akár valós időben hangunkat, arcunkat reprodukálja, és videókonferenciákon ellopják személyünket. A Covid-19 alatt az ilyen jellegű támadások elsősorban a vezetőkkel kapcsolatos csatlások esetében következtek be, de várhatóan ezek szofisztikáltsága növekedni fog.

A videókonferenciák esetében – bár jelentős többletköltséggel jár – javasolt saját videókonferencia-infrastruktúrát használni a felhő alapú rendszerek helyett. Ebben az esetben a szervezet adatközpontjában kerül telepítésre a videókonferencia-szerver-szolgáltatás, amelyhez a végpontok csatlakoznak. Itt is számos biztonsági aggály merülhet fel, azonban a konferenciák központi mentése, naplózása szervezeten belül marad.

A videókonferenciák biztonsága esetében nem elhanyagolandó aspektus a hálózat sem, amelyhez csatlakozunk. Egy hálózat üzemeltetője monitorozhatja a hálózaton zajló adatforgalmat, így a beszélgetéseinket – különösen a szenzitív témában folytatottakat – célszerű megbízható hálózatokon keresztül lebonyolítani. 2022-re talán már sokaknak riasztóan hat egy nyílt wifi használata, azonban nem feltétlenül értik ennek okát. Azt kell megérteni, nem attól veszélyes egy wifihálózat, hogy a csatlakozáshoz nem szükséges jelszó, hanem azért, mert nem ismert az üzemeltető személye. Egy nyílt wifin keresztül is internetezhetünk biztonságosan, ha nem adunk meg semmilyen jelszót rajta keresztül (érvényes ez a bankszámladatainktól kezdve minden egyéb adatunkra), illetve ha valamilyen VPN-szolgáltatást használunk.³⁷ Egy jelszóval védett hálózat ugyanúgy lehet kockázatos, hiszen a támadók a bizalom kialakítása érdekében létrehozhatnak jelszóval védett wifihálózatot, amelyhez osztogatják a kreált jelszót. Ennél nagyobb probléma az otthoni hálózatok gyakran elégtelen védelme. Nyílt forrású információgyűjtéssel könnyen kideríthető a felhasználók által használt router típusa: egyszerű Google-kereséssel összeköthető a router típusának alapértelmezett jelszava és azonosítója, aminek ismeretében már be is lehet lépni az illető hálózatába. A statisztikák ismételten azt mutatják, rendkívül kis számban változtatják meg az emberek a routereik (vagy bármilyen internetre csatlakoztatható informatikai eszközük³⁸) alapértelmezett jelszavát, azonosítóját.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy az egyes alkalmazások kiterjedt nyomkövetést alkalmaznak. A nagy techcégek, amelyek fő bevételi forrása a minél pontosabban targetált hirdetések megjelenítése, a Covid-19 alatt piacra léptek videókonferencia-programokkal, amelyek az adatgyűjtésnek plusz csatornáit jelentették. Azok a nyomkövető sütik, amelyek bizonyos esetekben a kényelmes használatot hivatottak szolgálni, gyakran a megfigyelésünket növelik. A programok megfigyelhetik az egerünk mozgását, a leütött billentyűket, még ha nem is a program felületén írunk, hanem egy másik alkalmazásban. Azáltal, hogy jóhiszeműen figyelmeztet bennünket a program,

36 MUSTAK et al. 2023.

37 A VPN virtuális magánhálózatot jelent, amely az adatátvitelt titkosítja, így a hálózat üzemeltetője nem képes monitorozni a kommunikációt.

38 Egy wifis webkamera esetében ez további kockázatokat jelent, hiszen azon keresztül nemcsak a videókonferencia idején figyelhető meg az ember, hanem folyamatos működéssel is akár.

hogy lenémítva maradt a mikrofonunk, és nem hallják a többiek, amit mondani szeretnénk, a gyakorlatban azt jelenti, hogy az alkalmazás hall mindent a mikrofon lenémítésének ellenére is. Humán kockázat oldaláról itt szükséges jelezni a tudatos kamera- és mikrofonhasználatot, figyelni azok kikapcsolására, amennyiben nem szükséges, különösen, ha mások prezentálnak. Rendkívül kellemetlen percek tud okozni, ha oda nem illő megjegyzéseket fűzünk, gondolva, hogy senki nem hall bennünket. Ha mindezt rögzítik is, további problémák is adódhatnak.

A technológiai kihívások kapcsán utolsóként a csatolmányok küldését kell megemlíteni, hiszen a platformok a kép- és hangátvitel mellett fájlok továbbítását is lehetővé teszik, amelyek adott esetben kártékony kódokat is tartalmazhatnak. Korlátozhatjuk bizonyos fájl típusok küldését (érdemes ezt megtenni a futtatható fájlok, például a .exe kiterjesztés esetében).

A humán aspektus kockázatai

Mint fentebb már megfogalmaztuk, a videókonferenciákhoz köthető botrányok többsége a felhasználók viselkedéséből fakadt, amelyek megfelelő biztonsági beállítások alkalmazásával megelőzhetőek lettek volna. Bár a technológiai kockázatok esetében is több olyan tényezőt azonosíthatunk, amelyekhez a nem tudatos felhasználói viselkedés szükséges (például az adathalászat), ebben az alfejezetben a klasszikus viselkedésből eredő fenyegetéseket vesszük górcső alá.

Elsőnek mindenképpen a videókonferencia résztvevőinek szűrését szükséges említeni. A biztonságos videókonferenciázás módját sokan fájló esetek kapcsán tanulták meg, ami a nem körültekintő résztvevői körből fakadt.³⁹ A bejelentkezéshez célszerű letiltani, hogy Facebook- vagy egyéb közösségimédia-profilból jelentkezünk be. Érdemes megjegyezni, hogy az elektronikus aláírás működik fájlok és videóstream esetében is.⁴⁰ Rengeteg probléma megelőzhető, ha az online megbeszéléseket jelszóval védett, privát értekezleten keresztül hirdetjük meg. Arra is figyelni kell, hogy ezeket az adatokat csak a meghívandók kapják meg, ne hozzuk nyilvánosságra. A tanulási folyamat emlékezetes példája volt Boris Johnson, az Egyesült Királyság miniszterelnöke, aki az első online kabinetülésről megosztott egy képernyőmentést Twitteren, és nem takarta ki a megbeszélés azonosító számát. Ennek ismeretében akár idegenek is csatlakozhattak volna az online értekezlethez. A jogosultságkezelésnek nemcsak a fentiekre érdemes kiterjednie, hanem a chat és egyéb funkciók elérésének korlátozására is.

Célszerű várószobát is létrehozni akadályozandó az automatikus csatlakozást, illetve az értekezlet gazdája dönthet arról, hogy a csatlakozni vágyó felhasználót beengedi-e az értekezletbe.

39 Ennek fokozatai szimplán illetéktelenek részvételétől kezdve az emlékezetes ELTE ÁJK diákköri konferencián botrányt okozó szatír jelenléteig terjedhetnek. Ez utóbbi azonban sajnos a körültekintő biztonsági beállítások mellett sem szűrhető ki a nyilvánosság előtt zajló eseményeknél.

40 ERDŐSI 2019.

Videókonferenciához történő csatlakozás előtt érdemes ellenőrizni a kameraképet, hogy abból milyen következtetéseket vonhatnak le velünk kapcsolatban. Sok esetben olyan árulkodó apróságokat szűrhetnek ki az éles szemű résztvevők, amelyek később károsak lehetnek. Nem csupán kellemetlen dolgok lehetnek a háttérben, hanem olyan információk is, amelyek egy későbbi támadás megalapozására szolgálhatnak (kiragasztott jelszó stb.). Ezek megelőzésére lehetnek hasznosak a hátterek alkalmazásai, amelyek elhomályosítják vagy elfedik a mögöttünk levő teret.

A jogosultságkezelés egyes aspektusait már említettük a résztvevői kör beállításai kapcsán, azonban végezetül kettő pontra szükséges felhívni a figyelmet. Az egyik a képernyőmegosztás alapértelmezett tiltása, amivel megakadályozható, hogy illetéktelenek nem kívánatos tartalmakat osszanak meg. Képernyőmegosztáskor kizárólag a megmutatni szándékozott programot válasszuk, ne a teljes képernyőt, ugyanis ezzel véletlenül számos plusz, akár kompromittáló információt oszthatunk meg magunkról. A multiplatform jellegből fakadóan olyan kockázatok is felmerülhetnek, mint például IOS-mobil esetében, ha átváltunk egy másik alkalmazásba az értekezlet során, képernyőképet készít rólunk az alkalmazás, és ez érzékeny adatot is rögzíthet.

Ennél fontosabb azonban a rögzítés engedélyezése, illetve tiltása. Az, hogy egy értekezletet illetéktelenek is rögzíthetnek, úgy véljük, komoly adat- és információbiztonsági kockázatot jelent. Természetesen abból, hogy egy értekezlet során korlátozzuk, ki készíthet felvételt, nem következik az, hogy külső programmal nem rögzíthetik a résztvevők titokban az elhangzottakat. Az említett kockázat azonban nemcsak azért következhet be, mert esetlegesen az értekezlet minden résztvevője felveheti a videókonferenciát, hanem a rögzített felvétel megosztásából is. A különböző platformok folyamatosan változtatják szolgáltatásaikat, és korábbi beállítások egyik percről a másikra átalakulnak. Emiatt célszerű minden értekezlet előtt bizonyos beállításokat újra és újra ellenőrizni. Korábban a Microsoft Teams a rögzített értekezletet a host OneDrive fiókjába töltötte fel, és csak ő férhetett hozzá. Egy frissítést követően azonban a felhő mellett az értekezlet chatfelületében is elérhetővé váltak a rögzített felvételek, amelyek bárki által letölthetőek voltak. A felvételek rosszhiszemű összevágása, módosítása pedig jelentős reputációs károkat okozhat a szervezetek számára.

Összegzés

Összességében megállapíthatjuk, hogy a videókonferenciák a maguk egyszerűségében számos igen komoly biztonsági kockázatot jelentenek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy mellőzni kell őket, csupán a megfelelő platformot kell választani. Ennek bevezetése, különösen szenzitív adatok kezelésével foglalkozó szervezetek esetében, komoly kockázatelemzés elvégzését illetően célszerű. Emellett fontos szempont a platform kiválasztásánál, hogy az milyen technikai támogatást nyújt a felhasználók számára, illetve milyen jogorvoslati lehetőségeink vannak az adott vállalattal szemben.

A Freedom of the Press Foundation (FPF) nevű nonprofit szervezet foglalta össze a legnépszerűbb platformokat biztonsági szempontból, amelyeket az alábbi,

1. táblázatban gyűjtöttünk össze segítő a szervezet számára legmegfelelőbb alkalmazás kiválasztását.

1. táblázat: Melyik videóchat-alkalmazást válasszuk?

Platform	Támogatja az E2E titkosítást?	Támogatja a saját hosztolást?	Az értekezlet-hez csatlakozás regisztrációhoz kötött?	Értekezlet kapacitása (ingyenes verzió esetén)
Zoom	Igen (Beállításoknál engedélyezett)	Igen (Kivéve a hívás metaadatai)	Nem (URL-lal való meghívás esetén)	100 fő (fizetős verzió 1000 fő)
BigBlueButton	Nem	Nem	Nem	150 (legalacsonyabb beállítással)
Google Meet	Nem	Nem	Nem	100 fő (fizetős verzió 500 fő)
Skype	Nem	Nem	Nem	100
Microsoft Teams	Nagyjából (2 személynél)	Nem	Nem	100 fő (fizetős verzió 1000 fő)
Slack	Nem	Nem	Igen	15
Webex	Igen (opcionális)	Nem (fokozatosan kivezetik)	Nem	100 fő (fizetős verzió 200 fő)
Jitsi Meet	Nagyjából (2 személynél)	Igen	Nem	75
Whereby	Nagyjából (2 személynél)	Nem	Nem	12 (100 fő kizárólag hanggal)
FaceTime	Igen	Nem	Igen (Kivéve iPhone)	32 (Kizárólag, ha Apple felhasználó a hoszt)
Signal	Igen	Nem	Igen	40
WhatsApp	Igen	Nem	Igen	8
Wire	Igen	Igen	Nem	2

Forrás: a szerzők szerkesztése FPF 2023 alapján

Bármilyen program használata mellett is döntsön a szervezet, kiemelten fontos, hogy a munkavállalókat alapos adat- és információbiztonsági képzésben részesítsék, olyan segédanyagok elérhetővé tételével, amelyek a lehető legbiztonságosabb kezelést teszik lehetővé.

Irodalomjegyzék

- BÁNYÁSZ Péter (2018): Az okos mobil eszközök biztonsága. *Hadmérnök*, 13(2), 360–377. Online: http://real.mtak.hu/94336/1/182_25_banyasz.pdf
- BÁNYÁSZ Péter (2022): Kiberbiztonság az FMCG-szektorban és a kiskereskedelemben. In SIKOS T. Tamás – MOLNÁR Dóra (szerk.): *A Covid-19-világjárvány hatása a kiskereskedelemre*. Budapest, Ludovika, 241. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/33286733>.
- BEITER, Michael et al. (2014): End-to-End Policy Based Encryption Techniques for Multi-Party Data Management. *Computer Standards & Interfaces*, 36(4), 689–703. Online: <https://doi.org/10.1016/j.csi.2013.12.004>
- ERDŐSI Péter Máté (2017): Fokozott biztonságú biometrikus aláírások alkalmazhatósági és szabályozási kérdései a közigazgatásban. In POLGÁR Miklós (szerk.): *A társadalom szolgáltatásban – felkészülés és felkészítés a katasztrófavédelmi kihívások tükrében*. Pécs: Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, 63–68.
- ERDŐSI Péter Máté (2019): Az elektronikus aláírás fogalmának megjelenése és változása. *Információs Társadalom: Társadalomtudományi Folyóirat*, 19, 66–91. Online: <https://doi.org/10.22503/inftars.XIX.2019.1.3>
- Freedom of the Press (2023): *Choosing the Right Video Conferencing Tool for the Job*. Online: <https://freedom.press/training/blog/videoconferencing-tools/>
- GREENWALD, Glenn (2014): *A Snowden-ügy*. Budapest: HVG.
- HORVÁTH Attila – ERDŐSI Péter Máté (2016a): Rosszindulatú számítógépes fertőződés vizsgálatának lehetséges kérdései és indokai a közigazgatásban. In *IT és Hálózati Sérülékenységek Társadalmi-Gazdasági Hatásai*. Budapest: Információs Társadalomért Alapítvány, INFOTA Kutatóintézet, 31–48.
- HORVÁTH Attila – ERDŐSI Péter Máté (2016b): Sérülékenységek hatásának vizsgálata a biztonsági követelmények aspektusából. In *IT és Hálózati Sérülékenységek Társadalmi-Gazdasági Hatásai*. Budapest: Információs Társadalomért Alapítvány, INFOTA Kutatóintézet, 49–58.
- KASPER, Agnes – KRASZNAY, Csaba (2019): Towards Pollution-Control in Cyberspace: Problem Structure and Institutional Design in International Cybersecurity. *International and Comparative Law Review*, 19(2), 76–96. Online: <https://doi.org/10.2478/iclr-2019-0015>
- KOVÁCS László – KRASZNAY Csaba (2010): Digitális Mohács. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, Különszám, 44–56. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/kovacs_laszlo_kraszney_csaba-digitalis_mohacs.pdf
- KRASZNAY Csaba – KOCZKA Ferenc (2021): A távolléti oktatás jelentette kiberbiztonsági és adatvédelmi kihívások. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest: Ludovika, 213–230. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/32092423>.
- KURUNCZI, Gábor – TÉGLÁSI, András (2022a): Solutions and Challenges for Online Meetings of Electoral Bodies. *Krytyka Prawa*, 14(3). Online: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.539>
- KURUNCZI Gábor – TÉGLÁSI András (2022b): A választási szervek online ülésezésének megoldásai és kihívásai. *Acta Humana*, 10(4), 35–46. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2022.4.3>
- LÁSZLÓ, Gábor – JUDIT Szakos (2021): How Open Source Tools Could Help Remote Learning during the First Lockdown in Hungary? – Case Study of University of Public Service. In *Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2021*. 187–194. Online: <https://doi.org/10.24989/ocg.v341.13>

- MEGYERI Lajos – FARKAS Tibor (2017): Kockázatkezelés, tudomány vagy kuruzslás? *Hadmérnök*, 12(3), 198–209. Online: http://real.mtak.hu/64731/1/1.Farkas_Hadm%C3%A9rn%C3%B6k2017.pdf
- MEZEI, Kitti – KRASZNAY, Csaba (2022): Cybersecurity and Cybercrime in Hungary During the COVID-19 Pandemic. In CHAŁUBIŃSKA-JENTKIEWICZ, Katarzyna (szerk.): *The Role of Cybersecurity in the Public Sphere – The European Dimension*, 191–207. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/33118087>
- MUNK Sándor (2008): Információbiztonság vs. informatikai biztonság. *Hadmérnök*, Különszám, 1–21. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/31>
- MUSTAK, Mekhail et al. (2023): Deepfakes: Deceptions, Mitigations, and Opportunities. *Journal of Business Research*, 154, 113368. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.113368>
- PARÁDA István – FARKAS Tibor (2020): Felderítés és analízis a penetrációs tesztkben – 1. Információgyűjtési technikák. *Hadmérnök*, 15(1), 159–182. Online: <https://doi.org/10.32567/hm.2020.1.11>
- PHILLIPS, Brenda D. – LANDAHL, Mark (2021): Chapter 1 – What Is Business Continuity Planning? In PHILLIPS, Brenda – LANDAHL, Mark: *Business Continuity Planning*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1–24. Online: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-813844-1.00009-9>
- „Pulse Zero-Day Exploited by APT Groups” (2021). *Network Security* 2021(5), 2–3. Online: [https://doi.org/10.1016/S1353-4858\(21\)00045-3](https://doi.org/10.1016/S1353-4858(21)00045-3)
- SINGH, Umesh Kumar – JOSHI, Chanchala – KANELLOPOULOS, Dimitris: A Framework for Zero-Day Vulnerabilities Detection and Prioritization. *Journal of Information Security and Applications*, 46, 164–72. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jisa.2019.03.011>
- SZÁDECZKY Tamás (2016): Kriptográfiai protokollok megfelelősége. *Hadmérnök*, 11(4), 178–83. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/49982>
- SZÁDECZKY, Tamás (2018) Security of E-Government Website Encryption in Germany and Hungary. *AARMS*, 17(3), 127–138. Online: <https://doi.org/10.32565/aarms.2018.2.9>

Jogi források

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (EGT vonatkozású szöveg)

A választási szervek online ülésezésének megoldásai és kihívásai¹

KURUNCZI GÁBOR² – TÉGLÁSI ANDRÁS³

2020 tavaszán a koronavírus okozta világjárvány az élet minden területén érezte hatását. A személyes kontaktusok csökkentésének igénye hatalmas kihívás elé állította azon alkotmányos szervek működését is, amelyek testületi szervként látják el feladatukat. Így például a különböző parlamentek vagy épp a magyar Alkotmánybíróság Teljes Ülésének is alkalmazkodnia kellett az online tér kihívásaihoz. Eme probléma alól pedig a választási szervek, különösen a választási bizottságok (mint testületi szervek) működése sem jelent kivételt.

Egy választási szerv – különösen, ha jogorvoslati funkciót lát el – egy demokratikus államban különösen nagy jelentőséggel bír. Nem lehet ezért megkerülni, hogy működésük olyan időszakban is garantált legyen, amikor a kontaktusok csökkentése miatt a személyes jelenlét nem, vagy csak nehezen biztosítható. Ezzel együtt pedig a világjárványtól függetlenül is fontos, hogy a 21. században a normál működési rendben is garantálható legyen az online ülésezés, hiszen ez is a választási jogorvoslatban érvényesülő rövid határidők megtartását szolgálja. Ezért fontos szabályozni és kialakítani az online ülésezés lehetőségét, az ilyen eljárást pedig megfelelő alkotmányos garanciákkal kell övezni.

Tanulmányunkban ezért áttekintjük a különböző (elsősorban európai) országok választási szerveinek ülésezési eljárását – különös tekintettel a nyilvánosság biztosításának kérdésére – és módját (mennyiben tudnak online formában működni, milyen eljárási keretek között teszik azt), valamint azok normatív szabályait. Emellett közelebbről megvizsgáljuk a magyar választási szerveknek, különösen a Nemzeti Választási Bizottságnak a gyakorlatát és eljárási metódusát is.

Kulcsszavak: választási bizottság, online ülésezés, nyilvánosság, online döntéshozatal, alkotmányos garanciák

- 1 A cikket támogatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhelye.
- 2 PhD, egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, a Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja, e-mail: Kurunczi.Gabor@uni-nke.hu
- 3 PhD, habilitált egyetemi docens, a Választás és Képviselő Kutatóműhely vezetője, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék, e-mail: Teglasi.Andras@uni-nke.hu

Solutions and Challenges for Online Meetings of Electoral Bodies

In the spring of 2020, the pandemic caused by the coronavirus had an impact on all aspects of life. The need to reduce personal contact has also posed a huge challenge to the functioning of the constitutional bodies that perform their functions as corporate bodies. For example, the various parliaments, or even the Plenary Session of the Hungarian Constitutional Court, have had to adapt to the challenges of the online space. The operation of electoral bodies, and in particular electoral commissions (as corporate bodies), is no exception to this problem.

An electoral body is of particular importance in a democratic state, especially if it has a remedial function. There is therefore no way around the need to guarantee their functioning at a time when, due to reduced contacts, personal presence is not possible or difficult to ensure. At the same time, it is also important, irrespective of the pandemic, to guarantee the possibility of meeting online in the normal course of business in the 21st century, as this would also serve to maintain the short deadlines for electoral remedies. It is therefore important to regulate and establish the possibility of online meetings, and such a procedure must be backed up by appropriate constitutional guarantees.

In our study, we will therefore review the procedure for holding meetings in various (mainly European) countries, in particular with regard to the issue of publicity, and the way in which they are held (e.g. the extent to which they can operate online and the procedural framework within which they do so), as well as their normative rules. In addition, the practice and procedural methodology of Hungarian electoral bodies, in particular the National Electoral Committee, will be examined in more detail.

Keywords: election committee, online meeting, publicity, online decision making, constitutional guarantees

Bevezetés

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2021. január 21-től előírja, hogy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) ülése az elnök döntése alapján elektronikus úton is megtartható. A Ve. szabályainak módosítására egyértelműen a koronavírus-járvány hatására került sor. 2020 tavaszán a koronavírus okozta világiárvány ugyanis az élet minden területén érezte hatását. A személyes kontaktusok csökkentésének igénye pedig hatalmas kihívás elé állította azon alkotmányos szervek működését is, amelyek testületi szervként látják el feladatukat. Így például az online tér kihívásaihoz kellett alkalmazkodniuk a különböző

parlamenteknek, vagy akár a magyar Alkotmánybíróság Teljes Ülésének is. Ez alól a választási testületek, különösen a választási bizottságok működése sem volt kivétel.

A választási bizottságoknak egy demokratikus államban különösen nagy jelentősége van⁴ – kiváltképp akkor, ha az jogorvoslati funkciót lát el. Ezért elkerülhetetlen, hogy működésük garantált legyen olyan időszakban is, amikor a kapcsolatok csökkenése miatt a személyes jelenlét nem, vagy csak nehezen biztosítható. Ugyanakkor – a járványtól függetlenül – fontos, hogy a 21. században is garantálható legyen az online ülésezések normál működése, hiszen ez a választási jogorvoslatok⁵ rövid határidőinek betartását is szolgálja. Ezért különösen fontos az online ülések lehetőségének szabályozása, fejlesztése, és arra is figyelemmel kell lenni, hogy az ilyen eljárást megfelelő alkotmányos garanciákkal kell övezni.

Tanulmányunkban ezért áttekintjük a különböző (elsősorban európai) országok választási bizottságainak ülésezési menetét és módját – különös tekintettel a nyilvánosság biztosításának kérdésére, illetve arra, hogy azok tudnak-e online módon ülésezni. Ezen túlmenően részletesebben megvizsgáljuk a magyar választási bizottságok, ezen belül is az NVB gyakorlatát és eljárási metódusát. A fentiek alapján végül felvázoljuk a hazai gyakorlat továbbfejlesztésének lehetőségeit is.

A választási bizottságok online ülésezésének európai gyakorlata és az online ülések nyilvánosságának kérdése

A magyar szabályozás nemzetközi kontextusba helyezéséhez mindenekelőtt fontos megvizsgálni, hogy az Európai Unió (EU) országaiban hogyan szabályozzák az országos szintű választási bizottságok üléseinek formáit és az online választási eljárás kereteit.

Online eljárások az európai uniós országok választási rendszereiben

A koronavírus-járványtól függetlenül, a 21. század nagy kihívása és kérdése a választási rendszerek tekintetében, hogy van-e szándék a választási eljárások egészének, így magának a szavazásnak is a teljes online térbe való áthelyezésére. Ha megvizsgáljuk az Európai Unió országainak választási eljárási szabályait, azt láthatjuk, hogy valamilyen elektronikus eljárási lehetőség szinte minden ország szabályozásában megtalálható. Ha máshol nem, akkor például a különböző eljárási kérelmek (például névjegyzékbe vétel, átjelentkezés, jelöltállítás stb.) benyújtása történhet meg elektronikus módon is. A *szlovák* választási eljárási törvény⁶ 15. § (7) bekezdés *e*) pontjában például felhatalmazást ad a belügyminiszternek, hogy meghatározza a választási szervek elektronikus kommunikációs kapcsolatának rendszerét. A *lengyel* választási eljárási

4 A választási szervekről lásd bővebben: FÁBIÁN – FAZEKASNÉ PÁL 2018: 64–80.

5 A választási jogorvoslatok uniós összetetéséről ír TEMESI 2018: 195–209.

6 Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (180/2014), lásd: www.torvenytar.sk/zakon-88

törvény⁷ pedig 162. §-ában úgy rendelkezik, hogy a Nemzeti Választási Bizottságnak joga van meghatározni az elektronikus technológia kiegészítő használatának feltételeit és módszereit.

A választási eljárás tekintetében az Európai Unióban azonban csak egyetlen olyan ország van, ahol a szavazat leadása során is lehetővé teszik az online voksolást:⁸ ez pedig *Észtország*,⁹ ahol az elektronikus szavazásra a választás napja előtti hatodik napon 9.00 órától a választás előtti első napon 20.00 óráig van lehetőség. A választás napján nem lehet elektronikusan szavazni, de az elektronikusan szavazó választópolgárnak jogában áll szavazatát szavazólapon szavazással megváltoztatni a választás napján 20.00 óráig. Észtországban az elektronikus választásnak pontosan kidolgozott rendszere és elvei vannak, amelyek megfelelő garanciákat biztosítanak a rendszer tisztességes és átlátható működtetéséhez.¹⁰ Érdekes megjegyezni, hogy Észtország mellett a világon mindössze további három országban próbálkoztak több-kevesebb sikerrel online voksolással:

- Elsőként *Norvégiában*,¹¹ ahol egy pilotprojekt keretében először 2011-ben tíz helyi önkormányzatnál alkalmazták az online szavazást, majd a 2013-as parlamenti választásokon 12 településen volt erre lehetőség. Ezt követően azonban a projekt befejeződött.
- Másik európai országgént *Svájcban*¹² is kísérleteztek az online voksolással: a 2013. március 3-i népszavazáson 11 kantonban lehetett az interneten szavazni. Érdemes megjegyezni azonban, hogy három kantonban (Genf, Neuchâtel és Zürich) már 2001–2005 között is próbálkoztak ezzel. Genf és Neuchâtel kantonjai pedig 2019-től jelenleg is online szavazást alkalmaznak.
- Végül fontos kiemelni egy Európán kívüli példát is: *Kanadát*, ahol az önkormányzati választásokon van online voksolásra lehetőség.¹³ 2017-ben azonban a kanadai kormány megerősítette, hogy nemzeti szinten nem tervezik az online szavazás bevezetését.

A fentiek mellett két ország említendő még: Brazília és India. Brazíliában lehetőség van úgynevezett elektronikus urna útján történő szavazásra is (a papíralapú voksolás mellett). Ilyenkor is személyesen kell megjelennie a választópolgárnak a szavazókörben, viszont szavazatát elektronikus eszköz útján tudja leadni.¹⁴ Ehhez hasonló módszer működik Indiában is, ott azonban a választópolgárok a szavazókörökben kizárólag elektronikus szavazógépen tudnak voksolni.¹⁵ Ez a módszer a szavazatok összeszámolását tudja segíteni, de nem tekinthető valódi elektronikus szavazásnak.

7 Lásd: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf>

8 Az elektronikus szavazás előnyeiről és hátrányairól lásd bővebben HALLÓK 2012: 277–309.

9 Lásd: <https://bit.ly/3HDoPww>

10 Ezek elveket lásd részletesen: <https://bit.ly/3DM2lbM>

11 Lásd: <https://bit.ly/3JIS4AD>

12 Lásd: www.ch.ch/en/demokratie/voting-online/

13 BAXTER 2018.

14 Lásd: www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica

15 A módszert azonban számos kritika éri, lásd: BBC News 2019.

Vizsgálódásunk elsődleges fókuszja az elektronikus választási eljáráson belül azonban jelenleg a választási bizottságok online ülésezésének lehetőségére irányul. E tekintetben – figyelembe véve az európai uniós országok jogszabályait és a választási bizottságok honlapjait – azt mondhatjuk, hogy viszonylag kevés országban fogadtak el a pandémia hatására olyan szabályt 2020-ban (vagy a pandémiától függetlenül korábban), amely lehetővé teszi a választási bizottságoknak az online ülésezést. Az egyik ilyen ország *Németország*, ahol a választási törvény¹⁶ (*Bundeswahlgesetz*) 52. § (4) bekezdés 2. és 3. pontjaiban a belügyminiszternek rendeletalkotási lehetőséget biztosít a Bundestag beleegyezésével arra az esetre, ha valamilyen *vis maior* helyzet állna elő. Ennek körében a törvényi szabályoktól eltérve a belügyminiszter rendelkezhet arról, hogy a választási bizottságok tagjai egymástól távol, elektronikus eszköz útján is ülésezhessenek és dönthessenek az előterjesztésekről. A koronavírus-járvány kapcsán azonban erre konkrét szabályozás nem született. További példaként említhető *Portugália*¹⁷ is, ahol 2020-ban új jogszabályt fogadtak el a nemzeti választási bizottság ülésezése kapcsán. Ennek már a preambulumban is kiemelik, hogy a felmerülő nehézségek leküzdése érdekében lehetővé kell tenni a videokonferencia útján történő ülésezést (de csak kivételes esetben). Eme jogszabály 3. cikke a (6) bekezdésében kifejezetten úgy fogalmaz, hogy kivételesen az ülések videokonferencia útján is megtarthatók, és engedélyezhető azon tagok részvétele, akik fizikailag nem tudnak megjelenni az ülésen. (E cikk alapján egyébként a választási bizottság hetente egyszer kötelezően ülésezik.) A 6. cikk pedig arról rendelkezik, hogyan kell az ilyen üléseket lefolytatni, a többséget megállapítani. Fontos, hogy az így hozott döntés teljes értékűnek minősül. Érdeemes megemlíteni a *balti államokat* is, amelyek körében elég részletes szabályozást találunk a kérdés kapcsán. Rögtön érdemes kiemelni, hogy a korábban részletezett online szavazás lehetősége ellenére *Észtországban* a választási bizottság online ülésezése nem lehetséges. *Litvániában*¹⁸ (egészen 2022. szeptember 1-jéig) és *Lettországbán*¹⁹ azonban igen. *Lettországbán* 2020. november 5-én fogadta el a központi választási bizottság az online ülésezéssel kapcsolatos szabályait. E szerint a központi választási bizottság elnöke meghatározhatja, hogy a központi választási bizottság ülését videokonferencia útján tartsa, ha: 1. rendkívüli állapotot hirdettek ki, vagy az állam gyülekezési korlátozásokat vezetett be; illetve, ha 2. a központi választási bizottság egyik tagja az ülés ideje alatt más helyen tartózkodik, és egészségi állapota, üzleti út vagy egyéb objektív okok miatt nem jelenhet meg az ülés helyén. Fontos tehát kiemelni, hogy Lettországbán nem kizárólag különleges jogrend esetében van online ülésezésre lehetőség. *Litvániában* 2020. december 23-án lépett hatályba az a módosítás, amely szerint online ülésezésre akkor kerülhet sor, ha sürgősségállapotot vezetnek be, továbbá, ha a fertőző betegségek megelőzése és ellenőrzése ezt indokolja, amely közvetlenül fenyegetheti a központi választási bizottság tagjainak

16 Lásd: www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/

17 Lásd: www.cne.pt/sites/default/files/dl/regimento-cne_dr-05-05-2020.pdf

18 Lásd: www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AF22880894E/asr

19 Lásd: <https://bit.ly/3HDMGft>

egészségét és (vagy) életét.²⁰ Már 2006-ban jóváhagyta a litván parlament az online parlamenti szavazás bevezetésének javaslatát, amelyet a központi választási bizottság készített, azonban ezt azóta sem fogadták el.

A választási bizottságok üléseinek nyilvánossága

Egy demokratikus államban a jogállamiság elvével összhangban kiemelten fontos az is, hogy az alkotmányos szervek működése átlátható legyen, és tevékenységük, valamint eljárásuk nyilvános formában megismerhetővé váljon. Ez már csak a demokratikus legitimitáció elvének érvényesülése miatt is fontos.²¹

A demokratikus legitimitáció jelentősége

A demokratikus jogállamiság elvéből értelemszerűen következik a nép politikai akaratképzésének szükségessége:²² a modern jogállami alkotmányos demokráciákban a közhatalom gyakorlása során alkotott közhatalmi aktusoknak mindig a nép akaratára kell visszavezethetőnek lenniük, illetve biztosítaniuk kell, hogy a nép tagjai (azaz a választópolgárok) egyenlő módon vehessenek részt a közhatalmi szervek akaratképzésében. Ez az úgynevezett politikai akaratképzés jelenti a népakarat és az államakarat képzését is. A „nép akarat” az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás pedig előfeltételezi, hogy abban minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt, így az akaratképzés a többség homogén akaratát hozza létre. Népakarat tehát nem létezik az egyéni akaratoktól elválasztva és azoktól függetlenül, de népakarat nem csak a minden egyes létező egyéni akarat gondolatilag összefoglalt jelölése. Ezért a demokráciában a nép akaratát nem eleve adott, hanem olyan politikai folyamat, amelyben az alkotmányjogilag meghatározott nép minden tagja részt vehet, és részvétele révén befolyást gyakorolhat. A nép akaratát tehát egy demokráciában a politikai akaratképzés szabad és nyitott folyamatában alakul ki, alkotmányjogi értelemben az egyének demokratikus közreműködése szabadságának alapján jön létre, tartalma pedig éppen ebben a folyamatban körvonalazódik.²³ Ennek a politikai akaratképzésnek pedig szükséges előfeltétele, hogy az alkotmányos szervek ülései és tevékenysége nyilvános, megismerhető és átlátható legyen (azzal együtt is, hogy a nyilvánosság biztosítása sokszor kétélű fegyver – gondolok itt elsősorban arra, hogy mennyire tudja befolyásolni egy személy szavazatát, illetve szavait a jelen lévő sajtó). Ennek legfontosabb eleme természetesen a parlamentek vagy épp a bíróságok működésében érhető tetten, de a politikai akarat-

20 Fontos megjegyezni, hogy az ezt szabályozó törvényi rendelkezés 2022. szeptember 1-jén hatályát veszítette.

21 A demokratikus legitimitáció, valamint a választójog (és a választási szervek) kapcsolatáról lásd bővebben: KURUNCZI 2020: 23–25.

22 A demokratikus legitimitáció nemcsak központi szinten, hanem a helyi önkormányzatok esetében is jelentős. Erről lásd bővebben VARGA 2021: 66–71.

23 PETRÉTEI 2017: 67–69, 73–74.

képzéssel legszorosabb kapcsolatban álló választójog érvényesülését garantáló választási bizottságok üléseinél is nagy jelentősége van.

Az EU-s országok választási bizottsági üléseinek nyilvánossága

A Ve. 40. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a választási bizottságok ülései nyilvánosak. Nemzetközi összehasonlítás tekintetében is rögzíthetjük, hogy az országok többsége kifejezetten rendelkezik a választási szervek üléseinek nyilvánosságáról. E körben három országot érdemes külön is kiemelni:

- Egyfelől *Lettországot*, ahol nemcsak a személyes jelenléttel tartott üléseken kell biztosítani a nyilvánosságot, hanem az online formában megtartott üléseken is. Ez esetben a központi választási bizottság titkára az ülésen való részvétel részleteit megküldi azoknak a személyeknek, akiket videókonferencia útján meghívtak, vagy részt kívánnak venni az ülésen – ezzel is biztosítva a nyilvánosságot. Az ülésen való részvételhez szükséges hozzáférési adatokat a média képviselőinek is megküldik (az üléseket pedig videó- vagy audioformátumban is rögzíteni kell, amelyet később közzé is tesznek).²⁴
- *Litvániában* az online ülést a központi választási bizottság honlapján élőben is közvetítik.²⁵ A központi választási bizottságról külön törvény rendelkezik, amelynek 11. cikke szól az ülésezés formájáról. Kiemelendő eme cikknek a (8) és (9) bekezdése, amelyek szerint a központi választási bizottság ülésstermében tartózkodó személyek fényképeket vagy videókat készíthetnek. A központi választási bizottság távolról szervezett üléséről a bizottság honlapján értesítik a nyilvánosságot, a bizottság tagjait pedig elektronikus kommunikációs eszközök (e-mail vagy telefon) útján értesítik. A központi választási bizottság távolról szervezett ülésének videó- és hangfelvételét meg kell őrizni, amelyet később a honlapon is nyilvánosságra kell hozni.²⁶
- Harmadik országgént *Romániát* érdemes kiemelni, ahol ellentétben a többségi gyakorlattal, a választási bizottság ülései egyáltalán nem nyilvánosak.²⁷

A magyarországi választási bizottságok online ülésezésére vonatkozó szabályozás

A nemzetközi kitekintést követően fontos áttekinteni azt is, hogy a pandémia milyen változásokat hozott a magyar szabályozásban – már csak azért is, mivel hazánkban az elsők között döntött a jogalkotó az online ülésezés megengedhetőségéről.

24 Lásd bővebben: <https://bit.ly/3XiqQnS>

25 Az alábbi elérhetőségen: www.vrk.lt/vrk-posedziai

26 Lásd bővebben: www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AF228880894E/asr

27 Lásd: www.roaep.ro/prezentare/

Az NVB online ülésezésére vonatkozó rendelkezések

Ami Magyarországon a választási szervek online ülésezését illeti, annak kezdetét a 2020. évi CLXVII. törvény jelentette,²⁸ amelynek 16. §-a beiktatott egy új 40/A. §-t a Ve.-be, amely szerint az NVB ülése az elnök döntése alapján elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is megtartható. Ami fontos és hangsúlyozandó, hogy csak az NVB esetében teremt erre törvényi alapot a Ve. Magyarországon, tehát a többi, alacsonyabb szintű választási bizottságnál erre jelenleg nincs jogi lehetőség. Ugyancsak nem teszi lehetővé a törvény a hibrid ülésezést, vagyis azt, hogy a jelenléti ülésen egyes tagok online csatlakozhassanak, online adják le szavazatukat stb., vagyis az NVB ülései vagy tisztán jelenléti, vagy tisztán online ülésezés formájában tarthatók csak meg.

A részletszabályokat az NVB ügyrendje²⁹ (a továbbiakban: Ügyrend) tartalmazza az online ülésezés tekintetében. Eszerint az elnök döntése alapján az NVB tagjai az ülésen elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével, videókonferencia keretében vesznek részt (a továbbiakban: online ülés). Az elnök különösen akkor dönthet online ülés megtartásáról, ha járványügyi veszélyhelyzet vagy egyéb körülmények miatt indokolt, vagy a döntési javaslatok tárgya alapján rövid, vita nélküli bizottsági ülés várható, például mandátum kiadása, jelöltek és jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele stb. A járványügyi helyzet tehát csak az egyik esetkör, de nem kizárólagos esetkör, tehát egyéb körülmények miatt is indokoltnak tarthatja az elnök azt, hogy online ülést tartsanak. Így különösen akkor, ha vita nélküli bizottsági ülés várható, és az ügyrend példálózva felsorol két esetet, a mandátum kiadását és a jelöltek és jelölő szervezetek nyilvántartásba vételét.

Az elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével megtartott ülésre vonatkozóan az NVB ügyrendjének 7/A–7/E. §-ai tartalmaznak speciális rendelkezéseket. Eszerint például a meghívónak tartalmaznia kell az arra vonatkozó tájékoztatást is, hogy az ülést online formában tartják meg. Az online ülés megtartása a valós idejű képi és hangadatátvitelt biztosító, az ülésen részt vevő tagok azonosítását és köztük a kölcsönös és korlátozásmentes kommunikációt lehetővé tevő, a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) által technikailag támogatott online alkalmazás igénybevételével történik. A tagok az online ülésen való részvételhez az NVI által biztosított, ennek hiányában saját, képi és hangadatátvitelt biztosító elektronikus kommunikációs eszközüket használják. A tag az online ülés azon részén minősül jelenlévőnek, amely időtartamban a Titkárság által megküldött linken, vagy az alkalmazás Nap-tár felületén az ülés időtartama alatt a csatlakozás gombbal az ülésbe bekapcsolódott és a tag oldalán biztosított az élő videóképfés hang egyidejű átvitele. A tag kötelezettsége, hogy az online ülés időtartama alatt rendelkezzen az ülésen való részvételhez szükséges széles sávú internetkapcsolattal. Amennyiben valamely tag internetkapcsolata az online ülés időtartama alatt megszakad, a technikai akadály elhárítása után

28 A választási eljárási szabályok korábbi reformairól lásd TÉGLÁSI 2015.

29 Lásd: www.valasztas.hu/documents/20182/212739/Az+NVB+%C3%BCgyrendje.pdf/e599cb9c-ae45-4d57-9919-cc34e3848e08?t=1518189916839

lehetősége van újra csatlakozni az üléshez. A technikai akadály megszüntetésének idejére az elnök az ülésen szünetet rendelhet el. Bármilyen technikai akadály esetén csak a határozatképesség folyamatos fennállásával folytatható az ülés. A Titkárság az online ülés iratanyagát kizárólag elektronikus úton, a tagok hivatali elektronikus levélcímére továbbítja. Az ülés iratanyagának egy nyomtatott példányát az iktatás szerinti ülésaktában is el kell helyezni. Az ülés jegyzőkönyvét és a határozatokat a honlapon is meg kell jeleníteni. A napirend módosítására javaslatot tenni kívánó tag ebbéli szándékát az alkalmazáson keresztül jelzi az elnöknek. A döntési javaslat ismertetését követő hozzászólási szándékot a tag szintén az alkalmazásban jelzi. Az elnök a jelzések sorrendjében, ha ez nem egyértelműen megállapítható, abc-rendben adja meg a szót a tagoknak. Az NVB döntését az elnök által meghatározott módon – az alkalmazáson keresztül – nyílt szavazással hozza.

Az NVI az online ülés hang- és videóanyagát, kizárólag a jegyzőkönyv elkészítése érdekében, technikai segítség céljából rögzíti, amelyet a jegyzőkönyv aláírását követően megsemmisít. Az online ülésről készült jegyzőkönyv az ülés helyszínéként az elektronikus kommunikációs eszköz igénybevitelével való megtartásra utalást tartalmazza, továbbá szerepel benne az ülésen részt vevő és az igazoltan vagy igazolatlanul távol maradó tagok neve. Az online ülésről a jegyzőkönyv alapján készített jelenléti ívet az irataktában kell elhelyezni.

Az NVB online üléseinek nyilvánossága

Az NVB üléseinek nyilvánosságáról az Ügyrend 6. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a bizottság ülése nyilvános, azon az érintett választópolgárok, valamint a megfigyelők és a sajtó képviselői az NVB ülésének helyt adó épület beléptetési rendjének megfelelően vehetnek részt. A Titkárság a bizottság üléséről annak helyszínének, időpontjának és tervezett napirendjének a www.valasztas.hu oldalon való közzétételével nyújt tájékoztatást. A beadványozót kérésére a Titkárság az általa megadott rövid utas elérhetőség(ek)en tájékoztatja azon ülés időpontjáról, amelyen várhatóan a bizottság napirendjére tűzi beadványát.

Az Ügyrend 7/C. § (1) bekezdése az online ülés nyilvánosságával összefüggésben pedig akként rendelkezik, hogy az érdeklődők, az érintett választópolgárok, a megfigyelők és a sajtó képviselői számára az NVI székhelyén, az NVI által meghatározott módon biztosított. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az érdeklődők az NVI székhelyén az ülésterem előtti váróban egy képernyőn keresztül követhetik figyelemmel az online ülést. Az online üléssel kapcsolatos információkat a választások hivatalos honlapján, a www.valasztas.hu oldalon közzé kell tenni (időpont, az ülés megtekintésének lehetősége, napirendi javaslat).

Konklúzió

A fentiek alapján jól látható, hogy bár a választási bizottságok online ülésezésének lehetőségét még csak néhány EU-s országban biztosítják, a koronavírus-járvány rávilágított arra, hogy nemcsak a választási eljárásban, hanem az egyes választási szervek ülésezési gyakorlatában is nyitni kell az online tér irányába. Az NVB szabályzata igen részletesen meghatározza az online találkozók szabályait. Ezzel Magyarország azon kevés EU-s ország közé tartozik, ahol videokonferencia útján is meg lehet tartani az országos szintű választási bizottság üléseit. Véleményünk szerint ez az irány az EU országaiban meghatározóvá fog válni a következő években. Sőt, azt sem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy a teljes választási folyamatot (beleértve az otthonról történő online szavazást is) digitalizálják, ahogy az Észtországban is megfigyelhető. Ehhez azonban még az egyes országoknak növelniük kell a választópolgárok digitalizációba vetett bizalmát. Véleményünk szerint ugyanis a mai választópolgárok nem bíznak teljes mértékben a digitális eszközökben. A 2018-as magyarországi országgyűlési választáson például, amikor az NVI honlapja a szavazás befejezése után néhány órára összeomlott, sokan csalást valószínűsítettek, holott a szavazás és a szavazatszámolás teljesen papíralapú volt. Amennyiben azonban ezt a választópolgári bizalmat növelni lehetne, akkor a teljes digitalizáció megkönnyítené a választások lebonyolítását és a szavazatok számlálását. Emellett azt is ki kell emelni, hogy egy online voksolással sokkal magasabb részvételi arányt lehetne elérni. Egyelőre azonban – e bizalmi index alacsony szintje miatt – meg kell elégednünk a koronavírus-járvány egyik pozitív hozadékával: a választási bizottságok online üléseinek lehetőségével.

Irodalomjegyzék

- BAXTER, Mary (2018): How E-voting is Taking over Ontario Municipal Elections. *TVO Today*, 2018. október 4. Online: www.tvto.org/article/how-e-voting-is-taking-over-ontario-municipal-elections
- FÁBIÁN Adrián – FAZEKASNÉ PÁL Emese (2018): Választási szervek az Európai Unió tagállamaiban. In CSERNY Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. Budapest: HVG-ORAC.
- HALLÓK Tamás (2012): *Választási részvétel és alkotmányjog. A szavazási módok*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem, 277–309. Online: <http://midra.uni-miskolc.hu/document/13069/5191.pdf>
- India Election 2019: Concern over ‚Toothless‘ Poll Guidelines. *BBC News*, 2019. április 15. Online: www.bbc.com/news/world-asia-india-47906440
- KURUNCZI Gábor (2020): *Az egyre általánosabb választójog kihívásai. Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest: Pázmány Press.
- PETRÉTEI József (2017): A politikai akaratképzésről. In CHRONOWSKI Nóra et al. (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest: Gondolat, 67–69.

- TÉGLÁSI, András (2015): Reforms in Electoral Procedural Law in Hungary and its Related Case-law (2010–2014). In OROSZ, Ladislav – MAJERČÁK, Tomáš (szerk.): *Aktuálne problémy volebného práva. Nové volebné zákony Kosice*. Kosice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta.
- TEMESI István (2018): Választási jogorvoslatok néhány uniós országban. In CSERNY Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. Budapest: HVG-ORAC.
- VARGA Ádám (2021): *A helyi önkormányzathoz való jog alapvető kérdései*. Budapest: Pázmány Press. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2020.010>

Alapjog-korlátozás a helyi képviseleti szerv által?!¹

Avagy az önkormányzat részére történő lejegyzés alkotmányjogi problémafelvetése

MAGYAR ÁRON²

A magyar alkotmányos gyakorlatban és a szakirodalomban meglehetősen jól kikristályosodott fogalma és definíciója van a tulajdon alkotmányos védelmének. Amikor a tulajdonhoz való jog korlátozását vizsgáljuk, az első fogalom, amellyel találkozunk, a kisajátítás, illetve ezzel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése, esetenként a Grundgesetz Artikel 14,³ vagy talán az Emberi és polgári jogok nyilatkozatának 17. cikkelye⁴ juthat eszünkbe. Eme fogalmi keretek összefüggenek, mivel végső soron a hatályos jogrendszerben is a kisajátításra modellezve alkalmazzuk a tulajdonkorlátozó intézkedéseket. Jelen írás fő célja, hogy problémafelvető jelleggel megjelöljön egy kevésbé ismert és talán kevésbé alkalmazott jogintézményt, amely nagyon sok hasonlóságot mutat a kisajátítással, azonban a helyi képviseleti szerv (a helyi önkormányzat képviselő-testületének) alkotmányos beágyazottságának vizsgálatához is elvezethet.⁵

Kulcsszavak: tulajdon, kisajátítás, lejegyzés, közérdek, helyi közhatalom

Restriction of Fundamental Rights by the Local Representative Body?!

The Raising of Constitutional Problems of Registration for the Municipality

In Hungarian constitutional practice and literature, there is a fairly well established concept and definition of the constitutional protection of property. When we consider the restriction of the right to property, the first concept that comes to mind is expropriation, and in this context the Article XIII (2) of the Fundamental Law of Hungary, sometimes Article 14 of the Grundgesetz,

- 1 A cikket támogatta a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselet Kutatóműhelye.
- 2 PhD-hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Választás és Képviselet Kutatóműhelyének tagja, e-mail: magyar.aron@uni-nke.hu
- 3 MENYHÁRD 2013: 264.
- 4 TÉGLÁSI 2008: 365.
- 5 Jelen tanulmányban a korlátozást kiterjesztően értelmezem, mivel egyes helyeken akár elvonás is mint extrém mértékű korlátozás is képbe kerülhet.

or perhaps Article 17 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. These conceptual frameworks are interlinked, since ultimately we apply property-restrictive measures in the existing legal system, modelled on expropriation. The main purpose of this paper is to identify, in a problematic way, a less known and perhaps less used legal instrument, which has many similarities with expropriation, but which may also lead to an examination of the constitutional embeddedness of the local representative body (the representative body of the local government).

Keywords: expropriation, eminent domain, public interest, local public authority

Bevezetés (a helyi közhatalom letéteményese az Alaptörvény rendszerében)⁶

Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének értelmében a nép hatalmát választott képviselői útján gyakorolja (kivételesen közvetlenül). Ez a bekezdés arra utal, hogy a nép hatalomgyakorlása elsődlegesen képviselők útján történik, míg a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos.⁷ E bekezdés megadja a környezetet arra, hogy a közhatalom letéteményeseit meghatározzuk. A választott „képviselői” a népnek több szinten értelmezhető fogalom. Egyrészt jelenti az ország teljes politikai közössége által megválasztott parlamenti képviselőket, a helyi politikai közösség által megválasztott helyi önkormányzati képviselő-testületet, illetve helyi önkormányzati képviselőket is (és az Európai Parlamenti képviselőket is).⁸ Röviden tehát nincs vita abban, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közhatalom (a helyi közhatalom, már amennyiben értelmezhető a helyi közhatalom fogalom) letéteményese. Ezt az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés második fordulata is megerősíti, sőt elvi élel rögzíti, miszerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” A helyi közhatalmat tehát a helyi népesség, a helyi politikai közösség a megválasztott önkormányzati képviselőkön keresztül gyakorolja. (Azzal együtt, hogy helyi közügyek esetében is lehetséges a közvetlen hatalomgyakorlás – népszavazás útján –, de az Alkotmánybíróság álláspontját kiterjesztően értelmezve a közvetlen hatalomgyakorlás a kivételes a rendszerben.⁹) A helyi közhatalom közvetett úton való gyakorlását tehát végső soron az Alaptörvény 32. cikke is megerősíti a helyi önkormányzat jogalkotói jogkörrel való felruházásával. E jogalko-

6 PATYI 2013 398–401.

7 GÁVA–SMUK–TÉGLÁSI 2017: 43; A szerzők ehelyütt utalnak arra, hogy a B) cikk (4) bekezdés szerinti hierarchiához igazodva szabályozták nemcsak alaptörvényi, de törvényi szinten is az országos népszavazás kezdeményezését és megtartását. A népszavazásra vonatkozó új törvényi szabályozás bemutatását lásd CSERNY–TÉGLÁSI–HALÁSZ 2013: 124–125. Az Alaptörvényt követő első időszak népszavazási gyakorlatának ismertetését lásd TÉGLÁSI 2014a: 1–34.

8 BODNÁR 2018 A helyi önkormányzati képviselő-választás anyagi jogi szabályainak 2014. évi változásait elemzi CSERNY–TÉGLÁSI 2019: 483–486; CSERNY–TÉGLÁSI 2015b.

9 Lásd 2/1993 (I.22.) AB határozat.

tói hatáskörök közül a 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja rendelkezik arról, hogy törvény keretei között a helyi önkormányzat rendeletet alkot a helyi viszonyok rendezésére. Ilyen rendeletnek minősül a továbbiakban bővebben kiemelt helyi építési szabályzat is.

A lejegyzés definiálása

A helyi építési szabályzatot az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiak: Étv.) 13. §-a felhatalmazása alapján alkotja meg a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Így tehát kimondható, hogy a helyi építési szabályzat (mint önkormányzati rendelet) a helyi közhatalmat gyakorló szervezet, az Étv. felhatalmazása és keretei között megalkotott jogszabálya, vagyis áttételesen a helyi közhatalom birtokában meghozott rendelet. A helyi építési szabályzat pedig tartalmazhat egy szintén az Étv. által szabályozott és az Étv. felhatalmazása alapján megalkotott részt, amely az alkotmányos magántulajdonba avatkozik be. A helyi önkormányzat képviselő-testülete tradicionálisan nem olyan intézmény, illetve testület, amelynek olyan közjogi beavatkozást megalapozó jogintézményt szokás tulajdonítani, amely egy alapjog erős korlátját jelentheti. E korlát kifejtése és vizsgálata jelen tanulmány célja. Ismert, hogy az alkotmányosan értelmezett magántulajdon elvonását csak az Alaptörvényben meghatározott szabályrendszer alapján érheti beavatkozás, illetve ami még jelentősebb, az elvonást is csak igen szigorú és jól körülbástyázott rendszerben lehetséges foganatosítani, hangsúlyozottan közhatalom birtokában. Klasszikusan a kisajátítás jogintézményét tekinthetjük ilyen tulajdonkorlátozó intézménynak, azonban jelen írásban szeretnék feltárni egy talán kissé elfeledett és talán „tetszhalott” állapotban lévő, de még hatályos jogintézményt.

A vizsgált jogintézmény az Étv.-ben szabályozott lejegyzés jogintézménye. Amennyiben lejegyzésdefiniációt keresünk a szakirodalomban, akkor a legtalálhatóbb talán Szalai Éva definíciója,¹⁰ amely szerint „(e)z az eljárás egy egyszerűsített kisajátítási eljárás”. Jelen fogalom meghatározás azért találó, mert egyszerre jeleníti meg, hogy a lejegyzés kapcsolatban áll a kisajátítási eljárással [így felhívandó az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés később elemzett garanciális szabálya], valamint jelzi, hogy nem egy nehézkes és bonyolult eljárásról van szó.

Ha az Étv. 27. §-át vizsgáljuk, akkor megfigyelhető, hogy a törvény itt egy igen különös, speciális eljárást enged (az [út]lejegyzésre), amely a kisajátítással összevetve érdekes eredményeket ad. A törvény arról rendelkezik, hogy előfordulhat olyan, amennyiben helyi építési szabályzat szerinti kiszolgáló út (kiszolgáló és lakóút) létesítése, bővítése, szabályozása szükséges, hogy a megyei, fővárosi kormányhivatal az erre a célra szolgáló telket a helyi önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti. Ez az eljárás különleges kisajátítási eljárásként is felfogható, ahogyan Szalai Éva definíciója is szól, annyi eltéréssel, hogy közérdekűség itt az Étv. rendelkezésein alapul. A közérdekűség vizsgálata pedig azért kiemelten fontos, mivel az Alaptörvény

¹⁰ SZALAI 2016: 3.4.3. alfejezet.

XIII. cikk (2) bekezdése szerint: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Vagyis, ha alapvetően elfogadjuk a fenti definíciót, és alapul vesszük, hogy az egyszerűsítés jelen esetben eljárásjogi és nem anyagi jogi, akkor az Alaptörvény fenti rendszerében kell vizsgálni a lejegyzést is. Az Alkotmánybíróság a tulajdon alkotmányos védelmének körében kimunkált gyakorlata¹¹ mellett a lejegyzés tekintetében igazán a rendesbírósági gyakorlat érdekes. Jelen helyen a Kúria 2014-es joggyakorlat¹²-elemzéséből indulok ki. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának állásfoglalása szerint itt, vagyis a lejegyzés esetén a közérdekűség fennállta, az útlejegyzés célszerűsége, a közérdekű cél fennállása, valamint kivételesség érdemben nem vizsgálható. Valójában ezekben az esetekben is tulajdonkorlátozó intézkedésről van szó, ezzel indokolható a párhuzam a kisajátítási eljárással. A lejegyzés ismételten Szalai Éva álláspontja szerint „a településrendészeti jog egyik sajátos jogintézménye, aminek célja a településrendezési célok megvalósítása, a feladatok megoldásának biztosítása”.¹³ A lejegyzés intézményének vizsgálata érdekes lehet alkotmányossági alapon is, hiszen, ahogyan azt korábban említettük a tulajdon alkotmányos védelmével kapcsolatban, az Alkotmánybíróság meglehetősen kiterjedt gyakorlattal rendelkezik, bár a lejegyzés tekintetében a gyakorlat és a szakirodalom is ritkás.

A lejegyzéssel kapcsolatban végső soron látható, hogy a rendesbíróságok fenti egységes gyakorlatában jelenik meg, azonban ennek a gyakorlatnak a kialakulásához az Alkotmánybíróság jogformáló határozataira volt szüksége.¹⁴ Az Étv. 27. §-ának hatályos megformálásához az vezetett, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi 27. § alkotmányellenességét kimondta és megsemmisítette a 22/2006. (VI. 15.) AB határozatban, majd a törvényhozót *pro futuro* hatállyal kötelezte az új szabályrendszer megalkotására. Ebben a határozatban található az az elvi kitétel, hogy lejegyzés „a kisajátítás sajátos formája, részleges közigazgatási tulajdonelvonás, amely bizonyos szempontból átmenetet képez a telekalakítás formájában történő tulajdonkorlátozás és a teljes tulajdonelvonás között”,¹⁵ ezzel megindoklásra került az is, hogy a jogalkotó a kisajátítástól eltérően egy külön szabályrendszert alkosson a lejegyzésre. Nagyon érdekes itt megemlíteni, hogy Paczolay Péter alkotmánybíró jelen határozathoz fűzött különvéleményében felhívja a figyelmet arra a problematikára, amelyet a fent kifejtett rendesbírósági gyakorlat kialakított, miszerint a lejegyzéssel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárásban a lejegyzés célszerűsége nem vizsgálható. Sőt később egy tanulmányában¹⁶ Paczolay alkotmánybíró úr egyenesen arra a következtetésre jut, hogy

11 A tulajdon alkotmányos védelmének kérdését az Alaptörvény hatálybalépését követően átfogóan elemzi TÉGLÁSI 2013. Téglási másutt rámutat arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában a tulajdonhoz való jog még a szociális jogi igények védelmére (is) szolgál. TÉGLÁSI 2016: 149.

12 Kúria Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoport 2014.El.II.F.1/7.

13 SZALAI 2006: 246.

14 Az alkotmánybíróság funkcióról lásd részletesen TÉGLÁSI 2014b: 135–141.

15 22/2006. (VI. 15.) AB határozat III./6.

16 PACZOLAY 2007: 560.

amennyiben a lejegyzés esetén a közérdekűség már (az AB és a Kúria által is osztott gyakorlat alapján) a helyi építési szabályzattal fennáll, így ez nem vizsgálható, akkor sérül a teljes bírói felülvizsgálat alkotmányos követelménye.

Valamint itt kell megemlíteni Andorkó Imre¹⁷ véleményét is, amely osztja Paczolay alkotmánybíró úr véleményét, és megjelöli, hogy ez a bírósági gyakorlat azért helytelen többek között, mert az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatban foglaltaknak nem felel meg, itt egy szigorú rendszer került megalkotásra a határozatok teljes körű bírósági felülvizsgálatának tekintetében. Vagyis végső soron, ha a célszerűséget nem vizsgálják a bíróságok, akkor ez a követelmény nem tud érvényre jutni, pedig a kisajátítási eljárások bírósági felülvizsgálata szempontjából ez irányadó.¹⁸ Ebben a vonatkozásban Andorkó Imre továbbmegy és kifejti, hogy ebben a helyzetben az alkotmányos tulajdonvédelem nem biztosított megfelelő szinten. Érdekes ezt összevetni azzal az állásponttal, hogy végső soron a törvényben megnevezésre került a célszerűség, vagyis itt a helyi építési rendelet és a helyi közérdek fogja megalapozni a lejegyzés alapját. Összesítve viszont megalapozott az az érvelés, hogy alkotmányos magántulajdon védelmének legteljesebb értelmében itt ténylegesen nem valósul meg a védelem, de a jogalkotó ezt a szintet még tűrhetőnek nyilvánítja.

A lejegyzéssel kapcsolatos vizsgálat

Eme felvezetés után egy kettős vizsgálati módszert kívánok felvázolni jelen tanulmányommal. Az első vizsgálat röviden elvégzi a lejegyzés mint jogintézmény összehasonlítását a kisajátítással az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogvédelmi garanciák irányából. Itt védendő alapjog a tulajdonhoz való jog és ezzel párhuzamosan a kisajátítással szemben támasztott alkotmányos, garanciális igények.¹⁹ A másik vizsgálati módszer pedig azt a kérdést teszi fel, hogy lejegyzés intézményével kapcsolatosan lehet-e vizsgálni a helyi önkormányzatok alkotmányos berendezkedését, kifejezetten abban a körben, hogy itt végső soron egy tulajdonkorlátozó eszközzel rendelkezik a helyi közhatalom letéteményese, amellyel kapcsolatban igen érdekes polgári jogi vetületek is felmerülnek.

Jelen két módszer használatát az az alapgondolat vezérelte, amely a tulajdon intézményének „keresztülfekvő” voltából kiindulva igyekszik vizsgálni a lejegyzést. Az alapgondolatot Vörös Imre fogalmazta meg, miszerint maga a tulajdon intézménye a parlamentáris demokrácia egyik oszlopa, amely sajátosságából adódóan mind a magánjognak, mind pedig a közjognak alapintézménye,²⁰ amely összefüggést igazán a jelen tanulmány összegzés részében lehetséges majd látni.

17 ANDORKÓ 2013: 64–75.

18 ANDORKÓ 2013: 69.

19 Közérdekűség, kivételesség, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás.

20 VÖRÖS 1995: 157.

I.

Az alkotmányos magántulajdon védelmét az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése határozza meg negatív oldalról, amikor is megnevezi, hogy miként lehet közhatalommal elvonni a magántulajdont. Itt kerül nevesítésre az amúgy az Alkotmányban is megjelenő rendszer, a kivételesség, a közérdekűség (a törvényben meghatározott szabályozás követelménye) és a teljes, feltétlen, azonnali kártalanítás alapelve. Mivel magántulajdont elvonni csak a fent meghatározott elvek mentén, közhatalommal lehetséges, kimondható, hogy a magántulajdon elvonása esetén hatósági döntés fog születni. [Lehetséges lesz persze kisajátítást pótló adásvétel, így itt a döntést használok és nem feltétlenül a határozatot. Végső soron pedig a döntés ellen a jogorvoslati fórumok nyitottak, vagyis így lép be a bírói felülvizsgálat is, amelynek a teljességét az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés 2. fordulata is megerősíti. Jelen helyzetben azonban kiemelten fontos az elvonás olyan körben történő vizsgálata, ahol a tulajdonos nem feltétlenül kívánja tulajdonának elvonását, így például a kisajátítást/lejegyzést pótló adásvételt nem kívánom vizsgálni].

A tételes jog irányából közelítve az Étv. 27. § (1) bekezdése adja meg a lejegyzés pontos jogszabályi keretét:

„Ha a helyi építési szabályzat szerint – a településrészen fekvő ingatlanok megfelelő megközelítése, illetve használatának elősegítése érdekében – kiszolgáló és lakóút (a továbbiakban: kiszolgáló út) létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges, és a megvalósítás a kiszolgáló út, valamint a környező építmény, telek rendeltetésszerű használatának biztosítása érdekében az adott telkek igénybevételel indokolt, vagy a más telken történő megvalósítás a tulajdonban nagyobb sérelemmel járna, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal a teleknek kiszolgáló út céljára szükséges részét a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti.”

Itt kiemelem, hogy az Étv. 27. § (10) bekezdése szerint a lejegyzési eljárásra a kormányhivatal a Kstv. szabályait kell hogy alkalmazza eljárásjogilag. Tehát egy nagyon szűk körben kell az Étv. szabályait alkalmazni. Lényegében a teljes Étv.-ben a jelzett 27. § (bár meglehetősen hosszú) szabályozza a lejegyzést anyagi jogi és a (10) bekezdéssel is beemelt eljárásjogi szabályokkal.

A hivatkozott 27. § (1) bekezdéséből tehát kiolvasható, hogy a helyi építési szabályzat szerint kerülhet sor a lejegyzésre, vagyis a képviselő-testület által alkotott rendelet mint jogszabály fogja tartalmazni, hogy mely területrészek, ingatlanrészek fognak a lejegyzendő területekhez tartozni. A fentebb hivatkozott kúriai álláspont szerint ezzel a közérdek igazolást is nyert, vagyis a lejegyzendő terület esetében az utaló szabállyal is beemelt Kstv. szabályok, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt korlátok közül a rendesbíróság a közérdekűséget nem vizsgálhatja. Itt hívom fel ismét Paczolay alkotmánybíró úr problémáját, hogy ezzel a teljes bírói felülvizsgá-

lat jogintézménye sérül. Jelen esetben tehát elfogadva azt, hogy a Kstv. alkalmazásával az Alaptörvény további követelményei érvényesülnek. Feltételezzük, hogy az egyéntől a tulajdon elvonása törvényben meghatározott esetekben és módon (lásd Étv. és Kstv. szabályai), teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett és kivételesen történik. Azzal, hogy a kivételesség követelményét korábban a fent hivatkozott 2006-os alkotmánybírói döntés nyomán a jogalkotó orvosolta, így ebben a tekintetben alkotmánykonform és alaptörvénykonform az Étv. Azonban a közérdek igazolásának problémája továbbra is releváns.

II.

A közérdek vizsgálata az a kérdéskör, amely a lejegyzéssel kapcsolatos korábbi vitákat indikálja. Amennyiben elfogadjuk Paczolay alkotmánybíró úr álláspontját, úgy a lejegyzés jogintézménye nem direkt sérti az alkotmányos tulajdonvédelem rendszerét, hanem egy másik alapjog sérelmén keresztül lesz jogsértő, sőt alapjogsértő, hiszen elvonja az ügyféltől a teljes bírói felülvizsgálathoz való jogát. Ezzel párhuzamosan pedig, felhívva Andorkó Imre álláspontját, miszerint a lejegyzés tulajdonképpen kiváltható lenne a kisajátítással, el is érkezünk jelen tanulmány lényegi kérdéséhez. Ez a kérdés az, hogy a helyi önkormányzat mint képviselői szerv, mint a helyi közhatalom letéteményese a magyar jogrendszerben olyan jogalkotónak számít, amely közvetlenül olyan erős alkotmányos legitimitációval bír, hogy jogszabálya, jelen esetben a helyi építési szabályzat mint rendelet különösebb vizsgálat nélkül a közérdekkel igazoltnak tekintendő. Vagyis itt el kell fogadni, hogy a helyi képviselőtestület egy az Alaptörvény magasabb szinten értelmezendő (és az Országgyűléshez hasonló) alkotmányos legitimitációval rendelkezik, s ez akár arra is felhatalmazást ad, hogy törvény keretei között meghatározott módon akár alapjogot is korlátozhat. De ebben a különös helyzetben az alapjogi korlátozásnak a közérdekűségi része [mint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésből eredő követelménye] nem vizsgálható. Vagyis jelen esetben kettős helyzetbe kerülünk: adott egy jogintézmény, amely a tulajdonhoz való alapjog korlátozására alkalmas, azonban a közérdekűségi teszt²¹ mint az alapjog korlátozásának feltételrendszere már a rendelet megalkotásával fennáll. Itt ismét felhívom azt az álláspontot, miszerint a lejegyzés esetén a tulajdonhoz való alapjog korlátozása már a helyi építési szabályzattal megtörténik, így a későbbiekben már a közérdekűség vizsgálatának nincs helye. Ideértve azt a rendesbírói álláspontot

21 Cserny Ákos és Téglási András rámutat arra, hogy a 26/2013. (X. 4.) AB határozat a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban az 1993-ban kialakított – a többi alapjoghoz képest enyhébb – ún. közérdekűségi tesztet megerősítette az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában. CSERNY–TÉGLÁSI 2015a: 17. Téglási András egy korábbi tanulmányában a termőföld alkotmányos védelme kapcsán is rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a termőfölddel kapcsolatos speciális körülmények (mint pl. a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzői, nevezetesen a föld véges jószág volta) indokolhatják a tulajdonosi jogokkal szemben a közérdek érvényesítését. TÉGLÁSI 2009: 20–21.

is, hogy a lejegyzés célszerűségi vizsgálata sem szükséges.²² Tehát jelen esetben adott egy, a tulajdonhoz való alapjogot korlátozó, sőt elvonó döntési mechanizmus, amely esetén a közérdekűséget nem lehetséges vizsgálni, a célszerűséget az Étv. szabályai alapján szintén nem lehetséges és lehetséges vizsgálni, így kérdés, hogy vajon végső soron az alkotmányos tulajdonvédelmi korlátok kiüresednek?

Összegzés

Mivel magyarázható, hogy egy ilyen, a szakirodalom szerint súlyosan alapjogsértő és talán felesleges jogintézmény mégis hatályosan létezik jelenleg is a magyar jogrendszerben? Erre a vizsgálati kérdésre lehet leszűkíteni itt a konklúziót. Itt szeretnék összevetést tenni a kisajátítás és a lejegyzés között.

A lejegyzés intézményéhez szükséges hozzátenni, hogy adott esetekben értelmezhető úgy, hogy az azokon a területeken, ahol a lejegyzés megtörténik, már amúgy is történik/történt valamilyen beavatkozás a tulajdonban. Értem ez alatt a legegyszerűbb példát, miszerint két telek között nincs út, amelyen a harmadik telekhez át lehetne járni, így a telkek határán már bevett gyakorlat, hogy átjárnak. A lejegyzéssel jelen esetben a helyi önkormányzat egy fennálló tényállapotot fog legalizálni, sőt, a tulajdonost kártalanítás illeti meg, s a tulajdonos érdekét szolgálja, hogy az amúgy is átjárásra használt csekély terület lejegyzésre kerül. Ebben foglalható össze a legnagyobb érv a lejegyzés jogrendszerben való megtartása tekintetében, azzal, hogy itt egy a kisajátításnál jóval gyorsabb és egyszerűbb eljárás fog lezajlani. Azonban itt felhívandó, hogy a Kstv. régebbi és újabb változatában is szerepel a (jelenlegi) 2. § c) pontja, amely a településrendezési célt legitim, közérdekű célnak tekinti. Hozzáteszem, sem az Étv., sem a Kstv. nem rendelkezik arról, hogy a lejegyzéssel érintett terület mekkora lehet, csakúgy, mint a kisajátítás esetében. Tehát adott helyzetben elképzelhető, hogy a lejegyzéssel elvont terület (például egy gyárhoz való odajutás biztosítása érdekében) a szóban forgó telek nagyobbik részét érintheti. Felhívom a figyelmet arra, hogy a lejegyzést nem szabad a kisajátítással egyenlővé tenni, hiszen a lejegyzés célja csak és kizárólag a lakóút, illetve kiszolgáló út létesítése. Ezzel szemben a kisajátítás célja sokkal szélesebb körű, de törvényben meghatározott cél lehet csak. Ebben a relációban megérthető az előbbi idézett rendesbírói álláspont, amely alapján a célszerűséget nem lehet vizsgálni, hiszen a cél már a törvényben nevesítve van.

A fenti fejtegetéstől függetlenül fel kell hívni, hogy a közérdekűség problémája ettől függetlenül fennáll. Hiszen a lejegyzés esetén jogalkotói előfeltevés, hogy az adott területrész, ingatlanrész lejegyzését a közérdek kívánja. Esetünkben a példánál maradva, a harmadik telek megközelítése közérdek. Bizonyos esetekben ez igazolható, azonban elképzelhető olyan eset is, hogy a lejegyzés végső soron csak azon telek tulajdonosának érdekét szolgálja, akinek a telke így elérhetővé válik? Ebben az esetben lehetséges, hogy a magánjogi megoldásokat is szükséges bevonni, hiszen a telki szol-

²² EBH2002. 820.

galom (Ptk. 5:160.§), illetve a közérdekű használat (Ptk. 5:164.§) jogintézménye pontosan bizonyos esetekben ezen átjárás biztosítását szolgálja. A régi bírói gyakorlatot idézve: „Az átjárási szolgálmi jog olyan teher a szolgáló telek mindenkori tulajdonosa számára, amely nyilvánvalóan csökkenti az ingatlan forgalmi értékét.”²³ Ebből a legfelsőbb bírósági döntésből alapvetően kiolvasható, hogy az átjárással a telek értéke csökken, tehát amennyiben a helyi önkormányzat úgy dönt, hogy lejegyzi az amúgy is igénybe vett „utat”/útként használt telekrészt, úgy a tulajdonos érdekét is szolgálja, hiszen a kártalanítással az értékcsökkenés orvosolható. Továbbá azzal, hogy a közérdekű használat esetén maga a Ptk. is a kisajátítási kártalanítást hívja fel mint kártalanítási elvet. Bár itt megjegyzendő, hogy a közérdekű használat némiképp túlmutat az átjáráson azzal, hogy elképzelhető olyan méretű közérdekű munka, amely során az átjárással okoznak kárt a tulajdonosnak. Jelen érvelési rendszer abban az esetben fogadható el, amennyiben a szolgáltatást kissé kiragadjuk abból a körből, hogy a szolgálat mint dologi hatály jog csak bizonyos aktusokkal jöhet létre.²⁴ Tegyük fel, hogy az adott földrészleten, az ingatlan egy részén, az a tényállás, hogy átjárnak, azonban a bejegyzés nem történt meg, így nem is dologi hatályú a telki szolgálat, viszont a valóságban lényegében fennáll, hiszen az átjárás folyamatos. (Ez vezethet végső soron például egy elbirtoklással létrejött vagy esetleg szívességi alapon alapított immáron dologi hatályú telki szolgálat bejegyzéséhez/alapításához.) E tényállás közgazdasági orvoslására lehetséges a lejegyzés intézményét beiktatni, s így egy gyorsabb és könnyebb eljárással biztosítani, hogy az átjárás is biztosított legyen, és a kártalanítás is megtörténjen. Kiemelem, hogy itt fontos figyelembe venni, hogy az Étv. felhívja, hogy lejegyzés csak akkor lehetséges, ha már más jogintézmény nem áll rendelkezésre, amely az alapjog korlátozását csak kevésbé okozná, ez lesz a kivételesség elve, illetve a kivételesség követelmények érvényesülése. Kérdésként szükséges feltenni, hogy ebben az esetben a telekre bejegyzett telki szolgálat értékcsökkentő volta (illetve ennek megváltása) egy olyan jogintézmény, amely kevésbé terhes a tulajdonos részére, mint a telek egy részének elvonása a lejegyzéssel. Jelen kérdéshez szükséges még megjegyezni, hogy a lejegyzéssel és az út létesítésével végső soron a kártalanításon felül értéknövekedés is beállhat, hiszen az érintett telkek mindegyikének értéke nő a jobb infrastruktúra okán. Ebben az esetben viszont az alapjogi mérlegelés feloldhatatlan esetéhez jutunk, mivel ebben az esetben már esetről esetre szükséges mérlegelni, hogy az adott tényállás alapján melyik beavatkozás lesz kevésbé súlyos összességében. Itt azért fontos eltávolodni a szigorúan vett elvtől, hogy a tulajdon (vagy annak egy részét) elvonni mindig a legsúlyosabb alapjog-korlátozás, mivel az összesített értékben az eljárások végén lehetséges, hogy bár tulajdonhoz való alapjoga korlátozódik a tulajdonosnak, de összességében jobban jár (például az értéknövekedést és a kártalanítást összevetve).

Véleményem szerint már itt a Ptk.-ban, tehát törvényben, megjelölésre kerültek olyan alapelvek, amelyek megadják, hogy az átjárást biztosítani szükséges, sőt akár

23 BH1987. 161.

24 Ilyenek a szerződés, elbirtoklás, törvény rendelkezése vagy a bírósági határozat.

a közérdekű használatot is. E magánjogi jogintézmények közjogi párjának, közjogi kiegészítésének próbálom tekinteni jelen esetben a lejegyzést azzal, hogy a lejegyzés egy fennálló (és a képviselő-testület által érzékelt) jogállapotban nyújt kártalanítást az elszenvedett veszteségek alól, lévén, ha létesül egy lakó/kiszolgáló út, úgy a telek terhe, a szolgalmat okafogyottá válik, hiszen az átjárás biztosított, és végső soron a szolgáló telek tulajdonosa is térül. (Kiemelem, hogy itt kizárólag az átjárással kapcsolatos használatra/telki szolgalmatra korlátozom a vizsgálatot.) Ezzel a magánjogi érveket is tartalmazó levezetéssel lehetséges érvelni a lejegyzés mint jogintézmény fenntartása mellett. Azonban itt nagyon fontos felhívni Sonnenvend Pál és Salát Orsolya véleményét,²⁵ miszerint a tulajdon védelmét az alkotmányos környezetben (eredetileg náluk az Alkotmányban) a tulajdonos (náluk jogosult) jogi helyzetét szabályozó valamennyi jogszabály adja, így a polgári jogi megközelítés mellé szükséges felhívni közjogi érvrendszereket is.

Ezzel szemben alkotmányjogi alapokon megközelítve²⁶ a lejegyzést több problémába ütközünk. Ebben a körben elsődlegesen Paczolay alkotmánybíró úr álláspontját újfent ki kell emelni, hiszen a közérdekű vizsgálat nélkül olyan szinten alapjogsértő a lejegyzés intézménye, hogy ez akár egy alkotmánybírói beavatkozást is indikálhatna. Hiszen végső soron, ahogy azt Lenkovics Barnabás is kiemeli, a *tulajdonjog a vagyoni viszonyok alapjogviszonya*,²⁷ ebből pedig egyenesen következik, hogy a tulajdonjogba való bármilyen beavatkozás a társadalmi berendezkedés egészét érintheti, tehát még egy ilyen apró jogintézmény, mint a lejegyzés is eljuthat és korábban el is jutott a végső alkotmányjogi fórum, az Alkotmánybíróság elé.

Végül a szakirodalom azon álláspontja, miszerint a kisajátítás a maga jól kialakított garanciális rendszerével tökéletesen alkalmas arra a célra, amelyet a lejegyzés is szolgálna, nem lehet vitába szállni. Pusztán egy kiegészítést szükséges tenni, amely kérdésfelvetés is. Ez pedig az, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete mint a helyi közhatalom birtokosa a választásokon elnyert közhatalmával felruházva a helyi viszonyokban (törvény keretei között) miért ne rendelkezhetne olyan eszközzel, amellyel a fennálló állapotokat jogszerűsítheti, sőt a sérelmet szenvedő tulajdonosoknak még némi kártalanítással is szolgálhatna. Ismerve a magyar közigazgatási rendszer működését, a helyi önkormányzat olyan helyi építési szabályzata, amely sérti az Étv., illetve a Kstv. követelményeit, a Kúria előtt megtámadható és a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megsemmisíthető. Az olyan helyi építési szabályzat, amely súlyosan alapjogot sért Alkotmánybíróság intézkedése folytán kerülhet ki a jogrendszerből. Ez a jogorvoslati rendszer azonban arra nem ad lehetőséget, hogy az egyedi esetekben is érvényesülhessen a teljes bírói felülvizsgálat követelménye. Végső soron annyi mondható ki, hogy a jogalkotó itt igen nagy felelősséget helyezett a rendesbíróság legfel-

25 SONNENVEND–SALÁT 2007: 116.

26 A lejegyzéssel kapcsolatos döntés alkotmányjogi problémáin keresztül akár a közigazgatás alkotmányos beágyazottságáról és kontrolljáról is kaphatunk egy képet, amely bár nem általános, de jó kiindulási pont a kutatásomhoz, lásd PATYI–TÉGLÁSI 2014: 206.

27 LENKOVICS 2013: 181.

sőbb fokára, illetve az Alkotmánybíróságra is azzal, hogy a lejegyzés jogintézményének esetében akkor garantálható a közérdekűség fennállta, ha a helyi önkormányzat helyi építési szabályzatának megalkotásakor figyelembe vette, hogy az se magasabb szintű jogszabályba, se az Alaptörvénybe nem ütközik, tehát végső soron közérdekből és közérdekkel alátámasztva tartalmaz lejegyzést. Ez pedig csak úgy garantálható, ha a két fentebb említett fórum folyamatosan monitorozza a teljes magyar önkormányzati jogalkotást, amely azonban igencsak nehézkes feladat. Így tehát a szakirodalom feladata is, hogy akár *de lege ferenda* javaslatokkal, akár figyelemfelhívásokkal segítse a helyi jogalkotót abban, hogy alkotmányosan megalapozott és jól beágyazott módon alkosson jogszabályt.

Irodalomjegyzék

- ANDORKÓ Imre (2013): *A kisajátítás alkotmányjogi és polgári jogi aspektusai*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://de.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/a3d02e55-7dd2-4636-b128-e31764595eef/content>
- BODNÁR Eszter (2018): Demokratikus hatalomgyakorlás. In BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányos tanok I*. Budapest: HVG, 78–100.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015a): A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában. *Jog Állam Politika: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 7(1), 7–25.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015b): Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa-Recht*, 61(3), 335–362. Online: <https://doi.org/10.5771/0030-6444-2015-3-335>
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2019): Választójogi változások: Jogértelmezések, álláspontok és értékelések a 2011–2017 közötti időszak egyes választási kérdéseiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről. A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017–2018)*. Budapest: Dialóg Campus – Nordex, 471–514. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13007/web_PDF_Tanulmányok_a_valasztojog.pdf?sequence=2
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András – HALÁSZ Iván (2013): Népszuverenitás és népképviselet. In CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó.
- GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei. Tudástár*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://bit.ly/3Yuf1fj>
- LENKOVICS Barnabás (2013): *Ember és tulajdon*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- MENYHÁRD Attila (2013): *Dologi jog*. Budapest: ELTE Eötvös.
- PACZOLAY Péter (2007): Különvélemények a tulajdonhoz való jog alkotmányos korlátairól. In TÓTH Károly (szerk.): *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 557–572.
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr, 392–413.
- PATYI, András – TÉGLÁSI, András (2014): The Constitutional Basis of Hungarian Public Administration. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, 203–218.

- SONNENVEND Pál – SALÁT Orsolya (2007): A tulajdonhoz való jog. *Századvég*, 12(46), 109–149.
- SZALAI Éva (2006): A területfejlesztési igazgatás és az építési jog alapjai. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész Európai Unió kitekintéssel*. Budapest: Osiris, 220–262.
- SZALAI Éva (2016): Az építési igazgatás, építési jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog II.* [ePub] Budapest: Wolters Kluwer
- TÉGLÁSI András (2008): A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása. *Jogtudományi Közlöny*, 63(7–8), 361–374. Online: <http://real-j.mtak.hu/19075/>
- TÉGLÁSI András (2009): Hogyan védi Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát? *Agrár- és Környezetjog*, 4(7), 18–29.
- TÉGLÁSI András (2013): A tulajdon alkotmányos védelme Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. 1–2. kötet*. Budapest–Pécs: Pázmány Press, 305–347.
- TÉGLÁSI András (2014a): Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. *MTA Law Working Papers*, 1–34. Online: http://real.mtak.hu/120108/1/2014_19_Teglasi.pdf
- TÉGLÁSI András (2014b): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog: Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 135–148.
- TÉGLÁSI András (2016): A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására: avagy a jogrendszerek versenye „rückwärts”-ben (?). *Iustum Aequum Salutare*, 12(2), 141–170. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20162sz/10_TeglasiA_IAS_2016_2.pdf
- VÖRÖS Imre (1995): A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. *Acta Humana*, 18–19, 154–169.
- Kúria Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoport 2014.El.II.F.1/7. Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kisajatitasi_perek_gyakorlata_osszefoglalo_velemenypdf

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- 22/2006. (VI. 15.) AB határozat
- 2/1993 (I.22.) AB határozat
- 58/1991. (XI. 8.) AB határozat
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2007. évi CXXXIII. törvény a kisajátításról
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

Egyetemi demokrácia – a szenátusi testületek választási rendszerének fényében¹

SMUK PÉTER²

Az egyetemek és a demokrácia kapcsolata több dimenzióban vizsgálható kérdés. A társadalmi rendszer demokratikus felépítésén túl az egyetemek belső demokráciája további különleges feltételek mentén alakulhat ki. A belső demokrácia letéteményesei azok a testületek lehetnek, amelyek az egyetemen a közösségi döntésekben közreműködnek, így azok tagságának összeállításánál a közösség méltán tart igényt megfelelő részvételi jogokra. Jelen dolgozat a belső demokrácia kérdése körül vizsgálódik, különös tekintettel a szenátus tagságára és annak választási szabályaira. A szervezetalakítási autonómia fontos kérdése, hogy miként viszonyul hozzá az állam – milyen teret enged az egyetem saját szabályzatainak a szervezeti és választási rend meghatározásában. Az általunk vizsgált tucatszámú egyetem belső intézményi dokumentuma többé-kevésbé részletesen szabályozza a szenátus összetételét, valamint a választott tagság keletkezésének anyagi és eljárási szabályait. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy e választási szabályok mennyiben felelnek meg a demokratikus választójog elveinek és a politikai rendszerben megszokott választási intézményeknek. Aktualitását adja vizsgálatunknak a magyarországi egyetemi modellváltás, amely szervezeti autonómia terén (is) nagyobb mozgásteret kínál a magánegyetemeknek, mint az államiaknak.

Kulcsszavak: egyetem, autonómia, demokrácia, választási elvek, szenátus, szervezeti és működési rend

Democracy in Universities – in the Light of the Election of the Senate

The relationship between universities and democracy is a multidimensional issue. In addition to the democratic structure of the social system, the internal democracy of universities can develop under specific conditions. The bodies that participate in community decision-making at the university can be the custodians of internal democracy, and so the community rightly

1 A cikket támogatta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhelye.

2 Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja, e-mail: Smuk.Peter@uni-nke.hu

claims appropriate participation rights in the composition of their membership. This paper explores the issue of internal democracy, with particular reference to the membership of the Senate and its electoral rules. An important question of organisational autonomy is how the state approaches this, how much discretion it gives to the university's own regulations in determining its organisational and electoral arrangements. The internal institutional documents of the dozen universities we studied regulate the composition of the senate and the material and procedural rules for the creation of elected membership in more or less detail. It is therefore worth examining the extent to which these electoral rules comply with the principles of democratic suffrage and the electoral institutions that are customary in the political system. The change in the university model in Hungary, which (also) offers private universities greater scope for organisational autonomy than public universities, makes our analysis highly relevant.

Keywords: university, autonomy, democracy, electoral principles, senate, rules of organisation and procedures

Egyetem és demokrácia

Az egyetem demokratikus missziója általánosan elfogadott: működése nem csupán a társadalmi felemelkedést és az egyéni készségek kibontakoztatását támogatja, vagy hozzájárul a minőségibb közösségi döntések meghozatalához, de szocializációs közegként a demokratikus polgári lét mintáit ad(hat)ja nemcsak saját, de a társadalom összes polgárának.³ Az európai egyetemek Magna Chartája (2020-ban) megfogalmazza: „Az egyetemek a tudás létrehozása és terjesztése során megkérdőjelezik a dogmákat és a bevett tanokat, és kritikus gondolkodásra ösztönzik a hallgatókat és a tudósokat. Az akadémiai szabadság az éltető elemük; a nyílt kutatás és a párbeszéd a táplálékuk.”⁴ Az egyetemek (a magas iskolai végzettség) kiemelkedő szocializációs és karrierútvonalat jelentenek a közéleti, politikai, állami-társadalmi-gazdasági vezetői pozíciókhoz – nemcsak az átadott tudás és kompetencia, de a megélt demokratikus működés tapasztalatai révén is.⁵

Az egyetemek vagy felsőoktatási intézmények státuszával kapcsolatos alkotmányos elvárásainkat elsősorban a tudomány szabadságából, továbbá a tudomány művelőinek személyi, illetve intézményi autonómiájából fejtjük ki.⁶ Ez azonban nem mond

3 Lásd Recommendation CM/Rec(2007)6 of the Committee of Ministers to member states *on the public responsibility for higher education and research*; valamint POST 2013.

4 Lásd: www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu2020

5 TARJÁN 2019: 186. Jóllehet, empirikus kutatási eredmények inkább pesszimista képet mutatnak azzal kapcsolatban, hogy a (magyar) egyetemi ifjúság miként gondolkodik a demokratikus eljárásokról, részvételtől. Lásd BOGNÁR–SZABÓ 2017.

6 G. KARÁCSONY 2006.

el mindent az egyetemek belső működésének demokratikus elvek szerinti meghatározásáról, az úgynevezett egyetemi belső demokráciáról. Az intézményi autonómia külső aspektusa a belső ügyek vitelének mikéntjét csak részben határozza meg: az egyetemi polgárok önkormányzása további feltételek mellett valósulhat meg.⁷

A demokrácia fogalma, illetve a demokratikus elvárások többretegűek, diskurzusok tárgyát képezik. A fogalom két legfontosabb eleme, a népfenség és a néprészvétel, a politikai hatalom legitimációs és eljárási aspektusait határozza meg alkotmányos értelemben.⁸ Az egyetemek belső életének, működésének kérdéseiben való döntések nem igazán igényelnek a közösség tagjaitól eredő legitimációt, sokkal inkább a részvétel és önkormányzás elvére építhetünk. Szorosan kapcsolódik a részvételhez, hogy az embereknek egyenlő joguk van részt venni a közügyek intézésében, jogaik garantáltak a döntéshozatal intézményrendszerében.⁹

A teljes politikai rendszer szintjén elvárt vagy megvalósuló demokratikus berendezkedésből az egyes intézmények belső demokratikus viszonyai nem következnek egyértelműen. Érvek szólhatnak amellet, hogy megannyi, demokráciában tiszteletben tartott közösség vagy intézmény hierarchikus belső felépítésű (például egyházak), illetve az önkéntes alapon létrejövő társulásokhoz csatlakozás sem jár feltétlenül a demokratikus döntéshozatalban való részvétel követelésével. Egyes „szakmai” kérdések eldöntéséhez nem is indokolt a tagság teljes körű inklúziója.¹⁰

Az egyetemi autonómiából viszont következik az, hogy az intézmények vagy egyetemi közösség belső ügyeinek eldöntése legalábbis ne kívülről érkezzon. Nyilvánvaló, hogy a fenntartó/tulajdonos intézményi működést jóváhagyó döntései vagy a tudomány és oktatás szabadságát tiszteletben tartó ágazati irányítási eszközök működési kereteket jelölnek ki. Úgy a képzési-működési költségek biztosítása, mint az oktatási-tudományos tevékenységek külső akkreditációja az autonómia indokolt, elfogadható kereteit jelentik – a jogállami garanciarendszerrel együtt. Az európai reformhullám részeként, a felsőoktatás és gazdasági-társadalmi környezetének együttműködését erősítendő boardok, konzisztóriumok létrehozásával az egyetemek működésében külső szereplők is intézményesített tagsággal jelennek meg. Ezek a testületek viszont csak ritkább esetben vették kezükbe a napi menedzsmentdöntéseket, illetve ilyen tendenciák mellett is jellemzően megmaradtak a demokratikus részvétellel működő egységek.¹¹

Szintén a demokratikus működés normatív előfeltételeihez sorolhatjuk a kommunikációs jogokat, így a véleménynyilvánítás szabadságát. Az ebből fakadó demokráciamodell pedig a részvételi jogokat a közös ügyek megvitatásában való részvétel

7 MATEI–IWINSKA 2018.

8 GYÖRFI 2009: 145.

9 BÓDIG 2008: 210–211.

10 Ezen érvekhez lásd LEVY 2013; továbbá: CLAASSEN–DÜWELL 2015.

11 GIROUX–KARMIS–ROUILLARD 2015; GORNITZKA–MAASSEN–BOER 2017. A hazai fejleményekről lásd RÓNAY 2018. A gazdasági tanácsok, a kancellárrendszer, a konzisztóriumok bevezetése és az egyetemi modellváltás hazai autonómiavitáinak összefoglalásától eltekintünk.

lehetőségében (is) látja. A deliberáció lehetősége¹² különösen fontos érték ott, ahol magasan iskolázott, munkájukkal kapcsolatban magas autonómiaigénnyel bíró tagjai vannak a közösségnek. A „semmit rólunk nélkülünk” princípium intézményesítése és általános közösségi attitűdként, szervezeti kultúrajellemzőként való ápolása, fejlesztése meggyőződésünk szerint a demokratikus működés szerves része.¹³

Az intézmény belső ügyeinek eldöntésére az egyetemi vezetők mellett a szervezeti egységek és az egyetemi központ döntéshozó testületei bírhatnak hatáskörrel. A belső demokrácia és intézményi autonómia letéteményesei lehetnek ezek a testületi döntéshozók. Ezek státuszával kapcsolatban két szempont mérlegelendő. Egyrészt a döntéshozó szervek hatáskörét gondosan szükséges kijelölni, a szakmai kompetenciák és ösz-szintézményi (stratégiai) érdekek találkozására mentén. Másrészt fontos ismerv eme testületek tagságának legitimációs bázisa. A tanácsi, szenátusi tagságot az autonómia és demokratikus működési elveknek megfelelően legitimálhatja intézményi pozíció, szakértelem vagy a szélesebb intézményi tagság képviselője (a tőlük elnyert mandátum).

Az egyetemi testületek összetételének szabályozási szintjei

A felsőoktatás alapjogi relevanciái miatt törvényi szabályozási szintre tartozik, ezzel együtt az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi a törvényhozási tárgykört: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” Felsőoktatási törvényünk (2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, Nftv.) rendelkezik a főbb szervezeti elemekről, és egyben további, a szervezeti és működési rendet meghatározó intézményi dokumentum létrehozását írja elő (2. sz. melléklet).¹⁴

Az Nftv. a szenátust a felsőoktatási intézmény vezető testületeként pozicionálja, amelynek elnöke a rektor. A szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai. [12. § (1)–(2) bek.] A különös hatásköri szabályok között szerepel [12. § (3) bek. *eb*]), hogy a szenátus fogadja el az intézmény szervezeti és működési szabályzatát és doktori szabályzatát.

A szenátus összetételét illetően főszabály, hogy tag csak a felsőoktatási intézményben munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében alkalmazott személy, továbbá a hallgatói és a doktorandusz önkormányzat képviselője lehet. Az állami fel-

12 Jelen dolgozat keretein kívül esik, de megemlítjük, hogy az oktatói-kutatói-munkatársi közösség számára az egyetemi-munkahelyi közügyek megvitatására általában találunk fórumokat, így választott testületként a kari/intézeti tanácsokat, tanszéki gyűléseket, „összoktatói” értekezleteket. Ezek formális létezése persze még nem jelenti sem valós működésüket, sem a munkatársi közösség aktivitását a közügyekről szóló deliberációban, ennek bemutatását további empirikus kutatások végezhetik el.

13 Ebben a szellemben lásd Kis 2021; illetve CLAASSEN–DÜWELL 2015.

14 Releváns még számunkra a részben speciális jogi rezsimet biztosító 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről (NKE tv.).

sőoktatási intézményben a szenátus tagjai – a rektor, kancellár kivételével – választás-delegálás útján nyerik el megbízásukat.¹⁵

A szenátus működésével kapcsolatos minden kérdést a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni [12. § (7) bek.]. Azonban a (7) bekezdés kijelöl bizonyos kereteket is:

- a szenátus létszáma nem lehet kevesebb kilenc főnél, továbbá az oktatók és kutatók által választott tagoknak – az elnökkel együtt – a testület tagjainak többségét kell alkotniuk, a vezetői megbízással nem rendelkező oktatók képviselőtét biztosítani kell;
- a hallgatói önkormányzat a szenátus létszáma legalább húsz, legfeljebb huszonöt százalékának megfelelő számban delegál képviselőt, a doktorandusz önkormányzat egy fő képviselőt jogosult delegálni;
- az egyéb munkakörben foglalkoztatott tagok, a szakszervezetek képviselőinek létszáma nem lehet több, mint a szenátus létszámának öt-öt százaléka, de legalább egy-egy fő.

A választás tehát fontos demokratikus eljárási elem a felsőoktatási intézmény vezető testületének létrejöttében, ezenkívül – kisebbségben – *ex officio* és delegált tagok vannak. A törvény rendelkezik egyes választási elvekről és eljárási szabályokról is. Ezeket az általános (országos) demokratikus választási elvekhez is mérhetjük, különös tekintettel az Nftv. 12. § (7) bekezdés *m*) pontjára, amely szerint „a választás során biztosítani kell a demokratikus elvek érvényesülését”.

A rendszeres választások biztosítására rendeli az Nftv., hogy az általános szenátusi választást négyévente kell tartani, bár a hallgatói és a doktorandusz önkormányzat képviselőjének megbízása legfeljebb három év lehet. Az Országgyűléshez hasonlóan megszűnik a megelőző szenátus, illetve valamennyi tagjának a megbízása az általános szenátusi választást követően az új szenátus alakuló ülésének napján.

A törvény szerint a demokratikus elvek érvényesülését úgy kell biztosítani, hogy a szabályozás figyelemmel legyen a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók, kutatók és tanárok arányos képviseletére. Az nem egyértelmű, hogy milyen arányosságot vár el ez a szabály, hiszen többféle arányosság is szóba jöhet: azonos munkakörben dolgozók csoportjainak arányossága, az egyes (nagyobb) szervezeti egységek, például a karok közötti arányos képviselet, hallgatók képviseletéhez (létszámához?) képest arányos képviselet.

Az elmúlt években lezajlott, a hazai egyetemek túlnyomó többségét érintő egyetemi modellváltás nyomán nagy jelentőséggel bír, hogy a fent ismertetett szabályok az *állami* egyetemekre vonatkoznak, az Nftv. 94. § (2) bekezdése azonban a *magán*-*egyetemek* esetében eltérést enged ezektől a keretektől. A magán felsőoktatási intézmények a 12. § (7) és (8) bekezdésében (és egyebekben) foglalt rendelkezésektől eltérhetnek. A 12. § (7) bekezdéstől való teljes eltérés tulajdonképpen szabad kez

15 Az NKE tv. 11.§ (1) bek. értelmében a rektor és a dékánok hivatalból tagjai a szenátusnak.

ad a szenátus összetételének és választásának meghatározásában, ide értve a testület létszámát, hallgatók bevonását, az *ex officio* tagságot és még a demokratikus elvek érvényesülését is.

Belső szabályzatok

Az egyetemek belső szabályzatokban határozzák meg tehát szervezeti és működési rendjüket, ezt a szervezetmeghatározási autonómiát a magyar jogrendben a felsőoktatásról szóló törvény biztosítja. A szervezetalakítási szabadság az intézményi autonómia egyik szimbolikus eleme, akkor is, ha a fentebbiek szerint törvényi keretek között történik, illetve közvetett összefüggésben van a tudomány szabadságával. Az Alaptörvény is „a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően” biztosít önállóságot.¹⁶ Összehasonlításképpen, az olasz alkotmány [33. cikk (5) bekezdés] azt is garantálja, hogy „a felsőoktatási intézmények, egyetemek és akadémiák az állami törvények által meghatározott keretek között jogosultak saját szabályzatot alkotni”.

A fenntartói jogok¹⁷ közé tartozik, hogy a fenntartó a szervezeti és működési szabályzat egységességét, teljességét, törvényességét, hatékonyságnak való megfelelését vizsgálja. A törvényesség biztosítása keretében kell ellenőrizni az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét [Nftv. 73. § (4)–(5) bek.]. Általában pedig a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát [(Nftv. 75. § (1) bek.).

A Színház- és Filmművészeti Egyetem Szenátusa ehhez képest nem is dönt az egyetem szervezeti és működési szabályzatáról, hanem csak kezdeményezi annak módosítását a fenntartónál [SZFE SZMSZ 32. § (2) g) pont]. Az NKE Szenátusának SZMSZ-ről való döntése pedig a fenntartó jóváhagyásával válik érvényessé (NKE törvény 7. §).

A továbbiakban az egyetemi szabályzatokba foglalt választási rendelkezéseket tekintjük át, egyrészt a szenátusok tagságát, másrészt a választott tagok tekintetében a demokratikus választási elvek megjelenését. A kari/szakszervezeti/HÖK-képviselők megválasztását többször kari, HÖK stb. szabályzatokra delegálja tovább az egyetem SZMSZ-e. Megjegyezzük, hogy vannak szenátuson túli közvetlen választások, tipikusan kari tanácsokba. Egyes helyeken dékán és más vezetők választása is közvetlen demokráciával vegyes. A nem szenátusi választásokra egyes esetekben a szenátusi választási szabályokat kell alkalmazni, más esetekben külön választási rendszer létezik.

Itt említhető az a megoldás a SOTE SZMSZ-e részéről, amely a választás demokratikus elveit explicit (szinte didaktikus) módon veszi számba [I. könyv I. 1., 21. § (6) bek.]. Ezek az elvek a következők:

16 A korábbi Alkotmány szövege alapján az intézményi-szervezeti autonómia szélesebb értelmezését adta a 41/2005. (X. 27.) AB határozat. Lásd még G. KARÁCSONY 2006:45; ill. KOC SIS 2011.

17 A modellváltással kapcsolatos fenntartói és állami kompetenciák elemzéséhez lásd G. KARÁCSONY 2022.

- *közvetlen választás elve* – a Szenátus tagjait a választásra jogosultak közvetlenül választják, ennek során minden, SZMSZ szerinti feltételnek megfelelő személy választó és választható;
- *titkosság elve* – a választás lebonyolítása titkos szavazás keretében történik;
- *arányosság elve* – a Szenátus összetételének kialakítása és a választás során figyelemmel kell lenni az arányos képviselet megvalósítására;
- *egyszeres képviselet elve* – a Szenátus tagjainak választása során a választás és választhatóság esetében is az egyetlen jogcímen történő részvétel érvényesül.

A szenátus tagságának összetétele és választása az egyetemi szabályzatok tükrében

A törvény értelmében a szenátus tagsága rendszeres időközönként megújításra szorul (4 évente¹⁸), a hivatalbóli vagy delegált tagok mandátumideje ettől eltérhet. A demokratikus elvekből fakad a „hatalommegosztás” időbeli dimenziója, határozatlan idejű megbízatás vezető és testületi tagsági pozíciókban ne létezzen, pontosabban rendszeres és észszerű időnként a megbízás megújítására legyen szükség. Ez elvárásnéként megfogalmazódhat a magánegyetemek szabályzataival szemben is, hiszen szakmai, versenyképességi és méltányossági szempontok is alátámasztják.

Érdekes eleme a szabályzatoknak, hogy több esetben intézményesítik a szenátusi tagok visszahívhatóságát, a szabad mandátum elvével szemben. A Pécsi Tudományegyetem SZMSZ-e [40. § (3) bek.] szerint a szenátorok visszahívását a rektor, valamint a szenátort megválasztók 50%-a kezdeményezheti indokolással ellátott írásbeli előterjesztés alapján. A visszahívásról titkosan, kétharmados többséggel a választásra jogosultak döntenek a kezdeményezéstől számított 15 napon belül. Lazább feltételek mellett működik ez a Miskolci Egyetemen, ahol a szenátusi tagot delegáló kari oktatói-kutatói értekezlet szavazásra jogosult tagjainak egyharmada írásban, a szenátusi tag visszahívására vonatkozó indítványt nyújthat be a rektorhoz [ME SZMR 14. § (2) bek.]. A visszahíváshoz az e célra összegyűlt értekezleten, a jelenlevők többségének szavazata elégséges [ME Szenátusának Ügyrendje, 2021, 3. § (3) bek.]. Az ELTE viszont feltételhez kötéssel szűkíti/pontosítja a visszahívást. Ha a szenátusi tag legalább három egymást követő ülésen nem vesz részt, a következő ülésen a rektor indítványára a Szenátus a jelenlevők kétharmadának többségével meghozott határozatával kezdeményezheti a választó, delegáló testületnél a tag visszahívását. A választó, delegáló testület a Szenátus határozathozatalától számított 60 napon belül határozatot hoz a visszahívásról. A visszahívásra a megválasztás, delegálás szabályait kell értelemszerűen alkalmazni [ELTE SZMSZ 70. § (4) bek.]. A Soproni Egyetem (SOE) SZMSZ-e szerint a visszahívásra irányuló újabb indítványt egy éven belül már nem lehet betervezni [14. § (7) bek.].

18 A (nem állami) Pázmány Péter Katolikus Egyetem SZMSZ-ének 4. § (5) bekezdése értelmében a szenátusnak megfelelő Egyetemi Tanács mandátuma 3 év.

A visszahívás intézménye kisebb létszámú közösségek önkormányzata esetén nem osztja a parlamenti mandátummal¹⁹ kapcsolatos kockázatokat. Mégis, megnyugtatóbb, ha amennyiben egyáltalán ismeri a szabályzat a visszahívást mint a szenátusi tagságot megszüntető okot, akkor annak szabályai legyenek kellően pontosak.

Választás, delegálás, ex officio tagság

Választott-kinevezett (kijelölt vagy *ex officio*) tagok arányát tekintve az állami egyetem számára előírás a választottak többsége, ettől a magánegyetemek eseténként elmozdulnak. Leglátványosabb a Pázmány Péter Katolikus Egyetem megoldása, ahol választott tag az Egyetemi Tanácsban ugyan karonként²⁰ 1 fő (és közvetetten ilyenek a dékánok is), de az egyetemi fenntartói képviselő nagykancellár további 5 tagot is kinevezhet (PPKE SZMSZ 4. §).

A nagy létszámú (45 fő) Szenátusnak a SOTE-n hivatalbóli tagja csak a rektor és kancellár. 27 tagot választanak az oktatók-kutatók-tanárok, 2 tagot az egyéb munkakörökben dolgozók. Delegálással nyeri el szenátusi tagságát 11 fő a HÖK, 1 fő a DÖK és 2 fő a szakszervezetek részéről.²¹ Sajátos megoldás egyes szabályzatokban, hogy a hivatalbóli tag dékánokat is tulajdonképpen választott tagnak tekintik: a dékáni pályázatokat rangsoroló kari tanács döntését egyben a kari „vezető szenátor” megválasztásának kell tekinteni.²²

A modellváltó Soproni Egyetemen a választott tagok kisebbségben vannak: a Szenátusnak hivatalból állandó tagja a rektor, a dékánok (4 fő), a gazdasági főigazgató, az Erdészeti Tudományos Intézet főigazgatója, a hallgatói önkormányzat elnöke, a doktorandusz önkormányzat delegáltja. A Szenátus további négy tagja titkos és közvetlen választás útján nyeri el megbízatását. A Szenátus tagja ezen felül a szakszervezet által delegált képviselő [SZMSZ 9. § (3) bek.]. A Miskolci Egyetem 28 szavazati jogú szenátora közül összesen 8 főt választanak (karonként egyet, SZMR 14. §), a HÖK 3 tagot delegál. Az SZFE SZMR [32. § (10) bek.] értelmében a szenátusnak 11 hivatalbóli tagja, 5 delegált (ebből 3 HÖK és 1 DÖK képviselő) és 6 választott tagja van. Nemcsak a választott tagok alacsony száma, de a hallgatói képviselő relatív visszaszorulása is szembeütő tehát az Nftv. állami egyetemekre vonatkozó szabályaihoz képest.²³

A demokratikus választások közvetlenségének elvét a delegált tagság esetében a belső választási szabályok alapján vizsgálhatjuk, ez meghaladja jelen dolgozat kere-

19 ERDŐS 2017: 10–17.

20 A PPKE-nek jelenleg 4 kara és egy Kánonjogi Posztgraduális Intézete létezik.

21 SOTE SZMR 22. § (5) bek. Illetve a Szenátus összetételét a Szenátus – a demokratikus alapelvek biztosítása érdekében – az Egyetem szervezetét érintő jelentős változások esetén szükség szerint, továbbá legalább 10 évente felülvizsgálja [22. § (9) bek.].

22 Pl. a PTE-n, SZMSZ 36. § és az ELTE-n, SZMSZ 67. § (4) bek.

23 Megtartotta a korábbi választott tagsági többséget, és a HÖK egynegyedes képviselői arányát például a Széchenyi István Egyetem és a Debreceni Egyetem.

teit.²⁴ Megjelenik viszont az az óvatos – Nftv. 60. § (1) bek. szerinti – szabály az egyetemi SZMSZ-ek szintjén, amely szerint a HÖK-választáson való részvételi arány (tulajdonképp a legitimáció ereje) befolyásolhatja a HÖK képviselőt a szenátusban. SZE SZMSZ a felsőoktatási törvénnyel párhuzamosan, 25%-os részvétel felett biztosítja a szenátusi tagság 20-25%-át kitevő képviselőt, ám 25% alatt csak 1 képviselőt küldhetnek [lásd 25. § (8)–(9) bek.], hasonlóképp fogalmaz a DE SZMSZ 14. § (3) bekezdése. A SOTE SZMR szintén egynegyed részvételt vár el a 11 szenátusi mandátumhoz, viszont nem szól az ennél alacsonyabb arány esetéről [lásd 22. § (5) bek. c.]. A delegált tagok „visszahívása” a választott tagokénál kevesebb kockázatot jelent, a delegáló szervezet általában erre bármikor jogosult. [Lásd például BME SZMR 19. § (5) bek.]

A választójog sajátosságai

A választójog egyenlőségét érintő, többszörös szavazati jogra nem találtunk példát az egyetemi szabályzatokban. A karok képviselőivel kapcsolatos kérdés, hogy amennyiben a kar választott és a dékán személyében *ex officio* szenátorral is bír, a kar képviselőtét illetően eltérő elvekből indul ki. Az egyenlőséget és arányosságot a választott tagokat választó, választói körök tekintetében javasoljuk vizsgálni. Hasonlóképp nem javasoljuk, hogy a választójog egyenlőségével szembeni megoldásként fogjuk fel a részmunkaidőben foglalkoztatottak (teljes állásúakkal azonos számú) szavazatát.

A választójog tekintetében alapvető szabály, hogy választó és a szenátus tagja az egyetem alkalmazottja lehet (aktív-passzív választójog). A SOE SZMSZ 10. § (1) bekezdése szerint nincs választójoga annak, aki „ún. további jogviszonyú”, tehát akit az akkreditációnál nyilatkozata alapján más egyetemnél kell figyelembe venni. A passzív választójog korlátozott például a fegyelmi határozat hatálya alatt állók esetében. A Miskolci Egyetemen viszont explicit szavazati jogot ad a szabályozás valamennyi részmunkaidős foglalkoztatottnak is [ME Szenátusi Ügyrend 2. § (8) bek.]. Meglátásunk szerint kikezdi a demokratikus képviselő elvét, ha a passzív választójogot a vezető oktatóknak (egyetemi tanár és docens) tartja fenn a szabályozás, mivel ebben az esetben a fiatalabb (adjunktus, tanársegéd) kollégák is tőlük várhatják saját képviselőtükét.²⁵

Sajátosan a passzív választójogot korlátozó életkori cenzust is találunk egyes szabályzatokban, ahol a felső korhatárt meghatározzák az intézményi szabályzatok. A Debreceni Egyetemen nem választható a Szenátus tagjává, aki a mandátuma alatt betöltene a 70. életévét; a Pécsi Tudományegyetemen pedig aki öregségi nyugellátásban részesül.

24 Percepciónk *prima facie* az, hogy a szakszervezet, a hallgatói önkormányzat delegáltjait e szervezetek döntéshozó testületei jelölik ki, s nem a tagok/hallgatók közössége szavaz róluk [Lásd SZE EHÖK Alapszabály 6. § (2) bek. f)].

25 Ilyen megoldást találunk a Pázmányon, lásd SZMSZ 5. § (1) bek. A meritokratikus elvet részben jeleníti meg a DE SZMSZ 14. § (5) bek., amely szerint az eredmény felől nézve a választott oktatók, kutatók legalább 50%-ának egyetemi/főiskolai tanárnak, egyetemi, főiskolai docensnek, kutatóprofesszornak, tudományos tanácsadónak, tudományos főmunkatársnak kell lennie.

Az aktív választójog több esetben választói csoportonként gyakorolható. Az Nftv. 12. § (7) bek. m) pontban elvárt, „a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók, kutatók és tanárok arányos képviselőre” vonatkozó arányosságot több megoldással is követheti az a megoldás, ahol az oktató-kutatók különféle csoportjaiból választanak szenátort.

Példa 1) Nemzeti Közszolgálati Egyetem – választói csoportok [SZMR 4. § (7) bek.]

- karonként az egyetemi tanárok, docensek kutatóprofesszorok, tudományos tanácsadók és tudományos főmunkatársak körében;
- karonként az adjunktusok, tanársegédek, mesteroktatók, tudományos munkatársak és tudományos segédmunkatársak körében;
- az Eötvös József Kutatóközpont tudományos kutatói munkakörben foglalkoztatottjai körében;
- a KTI (Közigazgatási Továbbképzési Intézet) esetében a foglalkoztatottak körében;
- egyetemi szinten az egyéb munkakörben foglalkoztatottak körében úgy, hogy ezen belül a tanári munkakörben foglalkoztatottak külön választási csoportot alkotnak.

Példa 2) Széchenyi István Egyetem – választói csoportok [SZMSZ 25. § (2) bek.]

- Az egyes karoknál egy-egy oktatói/kutatói választókerület van.²⁶ Az oktatók képviselője: karonként minden megkezdett 40 fő, teljes munkaidőben foglalkoztatottakra átszámított oktatói/kutatói/tanári létszám után 1-1 fő választott oktató.²⁷
- A nem oktatói/kutatói besorolású munkatársak képviselője: az Egyetem egészére nézve 1 fő választott képviselő.

1. táblázat: Megtartották-e a modellváltó egyetemek az Nftv. 12. § (7) bek. szabályozási modelljét?

Nftv. modell	DE	ME	PTE	SOE	SOTE	SZE	SZFE
Hivatalból csak a rektor és a kancellár tagja a szenátusnak	I	N	N	N	I	I	N
A szenátus tagjainak többségét az oktatók-kutatók választják	I	N	I*	N	I	I	N
A szenátust 4 évente választják	I	I	I	I	I	I	I
A hallgatók/HÖK a szenátus tagságának 20-25%-ára jogosultak	I	N	I	N	I	I	I

* a dékánokkal

Forrás: a szerző szerkesztése

²⁶ A dékánok is indulhatnak a választáson a szenátusi tagságért, ha nem teszik, tanácskozási jogú tagként képviselik a kart.

²⁷ Hasonló megoldást találunk a Pécsi Tudományegyetemen, viszont ott a 150 főt elérő karok 3, az azt el nem érő karok 2 szenátort választanak [PTE SZMSZ 31. § (4) bek.].

További választási elvek és vizsgálati szempontok

Igazán érdekes eredményeket további, empirikus kutatások hoznának a választási elvek érvényesülése tekintetében. Mindazonáltal jelen dolgozat járulékos célkitűzéseit tekintve (további kutatási irányok megfogalmazása), megemlítünk itt néhány érdekesebb – alapvetően a választási eljárással kapcsolatos – kérdéskört.²⁸

Fontos szerepet töltenek be a választási bizottságok a szenátusi tagok megválasztásának eljárásában, általában fő funkciójuk a választások megszervezése. A választói közösségen belüli bizalom fenntartása érdekében indokolt lehet felvetni a bizottságok függetlenségének kérdését. Ennek egyik eleme, hogy kitől nyeri el a megbízását a bizottság tagsága, milyen viszonyban lehet a jelöltekkel, egyetemi vezetőkkel. A kari bizottságokat a PTE-n a rektor kéri fel (a dékán javaslatát figyelembe véve), míg elnöke nem lehet a karon oktató, kutató, tanár munkakörben foglalkoztatott személy, tagjait pedig a kar nem oktató-kutató-tanár állományából kell felkérni [PTE SZMSZ 34. § (1) bek.]. E távolságtartó modellhez képest több szintű szervezést ír elő a Debreceni Egyetem (SZMSZ 4. sz. melléklet, I.): a választást a Rektori Vezetés által javasolt és a Szenátus által meghatározott létszámú és megválasztott *választási elnökség* irányítja, míg a szenátus *jelölőbizottság*ot is választ. A szavazóköri történő szavazás lebonyolítását a legalább háromtagú *választási bizottság* végzi, amelynek tagjait a szavazókörhöz tartozó szervezeti egységek dolgozói közül a választási elnökség jelöli ki. A Széchenyi István Egyetemen (SZMSZ, 2. sz. belső melléklet) az Egyetemi Választási Bizottság a választások általános felügyeletét és koordinálását látja el, elnöke az Oktatásszervezési Igazgató, tagjai pedig a választókerületi Választási Bizottságok elnökei. A választókerületekben (alapvetően: a karokon) a választási bizottságokat a dékán hozza létre, a kerületben választójoggal rendelkezők közül annyival, hogy lehetőleg ismerje a közösség tagjait, és szenátorjelölt ne legyen köztük. Az oktatói-kutatói értekezleteken választó Miskolci Egyetem a dékán javaslatára a Kari Tanács döntésével jelölőbizottságokat alakít, az oktató-kutatói értekezlet pedig szavazatszámoló bizottságot. A SOTE egyetemi szintű választási bizottságát a rektor bízta meg (érdekes, hogy ennek elnöke volt rektor vagy más tekintélyes egyetemi polgárok közül kerülhet ki), míg a választókerületekben a másutt választási bizottsági feladatokat ellátó úgynevezett „választási közreműködőket” jelöl ki a rektor az egyetem polgárai közül (SOTE SZMR I. könyv 3. rész, 5–6. §). A bizottságok összetételénél, eljárási garanciáinál, legalábbis az alkotmányos elvek mentén pontos szabályokat és korrekt, függelmi viszonyok által nem zavart kapcsolódásokat várhatunk el. (A vezetői kijelölések némely helyzetekben problémásak lehetnek, például belső konfliktusok esetén.)

Az eljárás egyik sajátos mozzanata a jelöltállítás, amelynek szabályai és gyakorlata szintén vizsgálhatóak. Hipotézisünk az, hogy nagy létszámú választókerületekben

28 A választási demokrácia egyes, elemzésre javasolt kérdéseit hozzuk fel itt példaként, tudva, hogy megannyi további szabályozási kérdés is vethet fel jogi problémákat. Nem foglalkozunk itt a választói névjegyzék, a szavazás titkosságára vonatkozó garanciák, a szavazatszámolás vagy a szavazás érvényességére stb. vonatkozó szabályokkal.

(i. e. karokon) és korábban több vitás esetet produkáló szervezetnél az SZMSZ cizelláltabb szabályai már ezt a vitázó örökséget tükrözik. Az elvárt demokratikus elvek körébe tarthat, hogy senki előtt ne álljon adminisztratív vagy igazolhatatlan akadály a jelöltté váláshoz (amennyiben rendelkezik passzív választójoggal, lásd fentebb). Ilyen akadály lehet, hogy túl magas a jelölési küszöb, például az összegyűjtendő támogató aláírások számát tekintve. Az egyik szabályozási modell szerint meghatározott számú választó ajánlásával lehet jelöltté válni. 10 fő támogatása szükséges az SOE, 5 fő az SZE, a választójogosultak 20%-a, de legalább 10 fő a SOTE eljárásában.

Máshol, így a Miskolci Egyetemen jelölőbizottság hozza a jelöltek listáját, itt a választói értekezlet – egyharmados szavazással – erre még felvehet további jelölteket [ME Szenátusi ügyrend 2. § (11) bek.]. Erre a szabályozási megoldásra vonatkozóan megjegyezhetjük, hogy kevésbé világos vagy könnyű a jelöltállítás menete. Demokratizált a jelölési eljárás is a PTE-n: itt a választók jelölési lapokon ajánlhatnak fejenként legfeljebb 3 személyt. A jelölési szakaszban a választók negyedének kell legalább részt vennie. A jelöléseket úgy összesítik, hogy a három legtöbb jelölést kapott személy kerülhet fel a szavazólapra (PTE SZMSZ 34–35. §). Sajátosan sommás a jelölési és választási eljárás a PPKE jogi karán: itt az Egyetemi Tanácsnak a Karról választott tagját a Dékán javaslatára a Kari Tanács választja (PPKE JÁK Kari SZMSZ, 2. §).

Egyes egyetemeken valamiféle demokráciafelfogás alapján a választási vagy jelölőbizottságoknak „gondoskodniuk” kell a többes jelölésről [ME Szenátusi ügyrend, 2. § (7) bek.]. A DE-n a jelölőbizottságoknak másfélszer annyi jelöltet kell állítaniuk, mint amennyi a körzetben megválasztható szenátusi tagok száma. A Széchenyi Egyetemen a választási bizottság nem köteles jelöltet állítani, ha az egyéni jelölés során a választással betöltendő mandátumok számának kétszeresénél több jelölés történt. Amennyiben a VB-nek kell állítania, akkor annyi jelöltet kell állítania, hogy legalább a mandátumok száma plusz egy fő számú jelölt legyen a választási listán (SZE SZMR 2. sz. mell. 5.).

Mint említettük, az egyetemi demokrácia tekintetében is érdemi, normatív előfeltétel a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése. A választási eljárásban a kampányolás a szólásszabadság kritikus időszaka, és feltehető, hogy ennek megfelelő „meggyőzési” időszak az egyetemi választások során is létezik. Azért fogalmazunk ilyen diszkréten, mert a belső szabályozásokban kevés nyomát látjuk ennek. Megemlíthető a SOTE szabályzata, amely 7. § (4) bekezdése szerint ajánlást az Egyetemhez méltó magatartást tanúsítva bárhol lehet gyűjteni. A választói értekezletek lehetnek a jelöltekről vagy egyetemi ügyekről folyó beszélgetések, viták fórumai, intézményesítésük mögött valószínűleg ez kulcsfontosságú szempont volt. Az ilyen-nel operáló PTE szabályzata szerint a választási bizottság elnöke a választói értekezlet megnyitása és a határozatképesség megállapítása után lehetőséget biztosít a jelölteknek és a résztvevőknek a megszólalásra [PTE SZMSZ 35. § (4) bek.].

A nyilvános kampányolással kapcsolatban az egyetemi közösségek valószínűleg eltérő, de mégis inkább visszafogott igényekkel rendelkeznek. A választási gyűléseken túli megszólalásokra olyan nyilvánosság, eszköztár és egyéni karakterjegyek jellem-

zók, amelyek inkább idegenek az egyetemi szöveggörnyezettől. Mégis, szerencsésebbnek tartanánk legalább rövid utalást arra a szabályzatok szintjén, hogy a jelölteknek méltányosan kiosztott megszólalási joga legyen. Empirikus kutatások tudnának rávilágítani a plakátok, körlevelek, esetleg a közösségimédia-használat szokásaira, tapasztalataira.

A választások „feszültségei” nyilvánvalón felszínre törhetnek, amikor az eljárás szabályosságával kapcsolatban panaszt emelnek. A jogorvoslatok rendszere jellemzően intézményen belülnek tűnik (hogy a személyiségi jogi pereket ne vegyük számba). A szabályzatok felsorolhatják az emelhető kifogásokat, azokban való eljárásra kijelölhetik a választási bizottságokat (vagy ennek megfelelő közreműködőket), jogorvoslati végső fórumként pedig a rektor szerepelhet [a SOTE-n a rektor által felállított jogorvoslati bizottság, amely döntése ellen explicit szabályként, bírósági felülvizsgálatnak sincs helye, SZMSZ SZMR I. könyv I.3. 12. §., a Széchenyi István Egyetemen pedig az Egyetemi Választási Bizottság hozza a végső döntést, SZMSZ 2. belső mell. 9. (7) bek.]. Megjegyezhető a kampányhoz hasonlóan, hogy néhány egyetemi szabályzat nem szól a jogorvoslat kérdéséről, ezt mindenképpen hiányosságként értékelhetjük.

Konklúziók

Az egyetemi képvisleti demokrácia sajátosságairól általános megállapításaink mellett a hazai felsőoktatási intézmények belső szabályzataiból hozott példák alapján értekezünk. Megállapításainkat az alábbiak szerint foglalhatjuk össze.

a) Az egyetemek társadalmi missziójából és magasan kvalifikált polgáraiból fakadóan természetes elvárás, hogy belső kormányzatuk (*governance*) demokratikus elvek szerint valósuljon meg.

b) A tudomány szabadsága és az egyetemi intézményi autonómia alkotmányban és felsőoktatási törvényben is megerősített elvei nyomán a belső szervezetet csak részben szabályozzák jogszabályok, teret engedve a belső szabályozásoknak.

c) Az Nftv. 12. § (7) bek. m) pontja kifejezetten előírja, hogy „a választás során biztosítani kell a demokratikus elvek érvényesülését”. Ezt a rendelkezést viszont nem kötelező követniük a magánegyetemeknek (így a nemrégiben „modellváltott” hazai intézményeknek), amelyek aktuálisan új szabályozásokat fogadnak el.

d) A hazai egyetemek közül állami és magánegyetemek szervezeti és működési rendjét (abból is a szenátusi választásokat) elemezve megállapítható, hogy az utóbbiak fokozatosan kezdenek eltávolodni az eddigi, Nftv. által megszabott belső rendtől, de az irány még nem látható világosan: üzleti vagy tudományos menedzsment lesz-e a jellemző legfelső döntéshozó testületük összetétele (vagy hatáskörei) esetében.

e) Az egyetemek egyes választási elveket sajátosan követnek, s különösen érdekes, hogy a jogszabályok által elvárt „demokratikus” vagy „arányos” képviselőlet mennyire eltérő megoldásokkal is megvalósítható.

f) Tanulságos vizsgálati szempont – és további mélyelemzést igényel – hogy a szenátusban milyen egyetemi polgári csoportok bírnak képviselőlettel és milyen legitimá-

cióval: különösen érdekes az *ex officio* és választott tagok aránya, a hallgatók aránya, valamint az oktatói-alkalmazotti csoportok nevesített képviselője.

g) Az egyetemek választási eljárásai a tisztességes eljárásokat igyekeznek rögzíteni, választási bizottságok intézményesítésével, a titkos szavazás biztosításával. Helyenként a bázisdemokrácia irányába kacsintó választói gyűlések jönnek létre, míg a kampányt általában, a jogorvoslatot pedig néhány esetben (sajnos) nem ismerik a szabályzatok.

Irodalomjegyzék

- BÓDIG Máttyás (2008): Konszenzus, részvétel, többség. Az állam és a demokrácia viszonyának elméletei. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Budapest: Szent István Társulat, 210–228.
- BOGNÁR Adrienn – SZABÓ Andrea (2017): Politikai szocializációs modellek Magyarországon, 1990–2016. In SZABÓ Andrea – OROSS Dániel (szerk.): *Csendesek vagy lázadók? A hallgatók politikai orientációi Magyarországon, 2011–2015.* Budapest–Szeged: MTA PTI – Belvedere Meridionale, 16–36. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/65782/1/csendesek_vagy_lazadok_016-036.pdf
- CLAASSEN, Rutger – DÜWELL, Marcus (2015): The Triple Democratic Deficit in University Governance. *Krisis*, (2). Online: <https://archive.krisis.eu/the-triple-democratic-deficit-in-university-governance/>
- ERDŐS Csaba (2017): Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlament Szemle*, 2, 7–26. Online: <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/2018/02/parlamentiszemle-erdos.pdf>
- GIROUX, Dalie – KARMIS, Dimitrios – ROUILLARD, Christian (2015): Between the Managerial and the Democratic University: Governance Structure and Academic Freedom as Sites of Political Struggle. *Studies in Social Justice*, 9(2), 142–158. Online: <https://doi.org/10.26522/ssj.v9i2.1149>
- G. KARÁCSONY Gergely (2006): *Állami szerepek a felsőoktatásban.* Budapest: Dialóg Campus.
- G. KARÁCSONY Gergely (2022): A felsőoktatás, mint identitáserősítő tényező a felsőoktatási rendszer átalakításának függvényében. *Jog-Állam-Politika*, (1), különszám, 129–142. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2021/kulonszam/JAP_2022_1_kulonszam_g_karacsony_gergely.pdf
- GORNITZKA, Åse – MAASSEN, Peter – BOER, Harry de (2017): Change in University Governance Structures in Continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 274–289. Online: <https://doi.org/10.1111/hequ.12127>
- GYÓRFI Tamás (2009): 2.§ [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog. Demokrácia.] In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest: Századvég, 144–155.
- KIS Norbert (2021): Tíz tanács modellváltó kurátoroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. június 3. Online: https://ludovika.blog.hu/2021/06/03/tiz_tanacs_modellvalto_kuratoroknak
- KOCSIS Miklós (2011): *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon.* Budapest: Topbalaton.
- LEVY, Daniel (2013): University Democracy in Democracies? *Inside Higher Ed*, 2013. február 17. Online: www.insidehighered.com/blogs/world-view/university-democracy-democracies

- MATEI, Liviu – IWINSKA, Julia (2018): Diverging Paths? Institutional Autonomy and Academic Freedom in the European Higher Education Area. In A. CURAJ et al. (szerk.): *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. [H. n.]: Springer, 345–368. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7_22
- POST, Robert C. (2013): *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. [H. n.]: Yale University.
- RÓNAY Zoltán: Az intézményvezetés átalakulása. In KOVÁTS Gergely – TEMESI József (szerk.): *A magyar felsőoktatás egy évtizede 2008–2017*. Budapest: BCE.
- TARJÁN Gábor (2019): A társadalmi mobilitás szerepei és formái. In Kiss Zoltán László (szerk.): *Bevezetés a szociológiába*. Budapest: Dialóg Campus, 183–191. Online: <https://bit.ly/3Y6Z3rA>

Szabályozások, jogi források

2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerzői Egyetemről
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
- Recommendation CM/Rec(2007)6 of the Committee of Ministers to member states on the public responsibility for higher education and research*. 2007. Online: <https://rm.coe.int/16805d5dae>
- Debreceni Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, Debrecen, 2022. augusztus 1. és A Szenátus tagjainak választási szabályzata (4. sz. Melléklet)
- Eötvös Loránd Tudományegyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, Budapest, 2015. (2022. okt.)
- Miskolci Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, Miskolc, 2022. október 1. és a Miskolci Egyetem Szenátusának Ügyrendje, 2021.
- Nemzeti Közszerzői Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, I. kötet Szervezeti és Működési Rend (2022. július 15.) és Nemzeti Közszerzői Egyetem Szenátusának választási szabályzata (SZMR 8. sz. melléklet)
- Pázmány Péter Katolikus Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzata (2021. március 9.)
- Pécsi Tudományegyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, Pécs, 2015. (2022. október 27.)
- Semmelweis Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzat – I. KÖNYV Szervezeti és Működési Rend – I.1. RÉSZ Általános szervezeti és működési rendelkezések – I.3. RÉSZ Testületi és vezetői választások szabályai. Budapest, 2022.
- Soproni Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzata, Sopron, 2022. július 4.
- Széchenyi István Egyetem Szervezeti és Működési Szabályzat, Győr, 2022. szeptember
- Színház- és Filmművészeti Egyetem Szervezeti és Működési Rendje, 2022. október 25.

Tartalom

TANULMÁNYOK

BALÁZS BETTINA: Választási bűncselekmények a hatályos szabályozás tükrében	5
BÁNYÁSZ PÉTER – TÓTH ANDRÁS – MAGYAR SÁNDOR – KOLLER MARCO: A videókonferencia- alkalmazások biztonsági kockázatai	19
KURUNCZI GÁBOR –TÉGLÁSI ANDRÁS: A választási szervek online ülésezésének megoldásai és kihívásai	35
MAGYAR ÁRON: Alapjog-korlátozás a helyi képviselői szerv által?!	47
SMUK PÉTER: Egyetemi demokrácia – a szenátusi testületek választási rendszerének fényében	59