

**Nadrai Norbert,**

**PhD hallgató**

*Pécsi Tudományegyetem*

*Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola*

## Jogorvoslás irányai a választási eljárásban<sup>1</sup>

A választási jogorvoslati rendszert a jogszabály-módosítások hatásait tekintve a közigazgatási és munkaügyi bíróságok átalakítása, az új közigazgatási perrendtartás hatálybalépése okán is érdemes áttekinteni. A magyar jogtörténetben az öt évtizeden keresztül létezett Közigazgatási Bíróság látta el a választási eljárások felülvizsgálatát. 1949-ben történt megszüntetésük egybe esik a tényleges választások megszüntetésével, azt követően inkább szavazásról beszélhetünk, ami mutatja egy totális rendszer zavart fogalomrendszerét. A jogállami kereteken túllépő hatalom is próbál valamilyen, akár hazug legitimitást színlelni, ilyen az egy jelöltre leadott szavazat az egypárti rendszerekben. Az Ellenzéki Kerekasztal<sup>2</sup>, majd az állampárttal való egyeztetésre létrehozott Nemzeti Kerekasztal alapvető szándéka volt a magyar alkotmányos rend visszaállítása, annak jogtörténeti hagyományából építkezve. A rendszerváltást előkészítő 1989-es alkotmány-módosítástól<sup>3</sup> számítva az elmúlt évtizedek a magyar jogtörténet hagyományait követve alakítja ki az intézményrendszert, ebben a módosult intézményrendszerben fokozatosan alakul ki ismét a közigazgatási bíróság rendszere, az egységes bírósági szervezetrendszer keretében.

Az intézményi reform lépéseit követő ideális hatáskör-telepítés mellett fontos választ adni a választási eljárásban döntést hozó választási

szervek és a jogorvoslati eljárásban eljáró bíróságok által hozott döntések elfogadottságának kérdésére is. A választási eljárás jogszerű döntései mellett, ha általánossá válik a „jogi csúrcsavar” kifejezés használata a köznyelvben, és Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény) rögzített alapelvek érvényesülésének gyakorlati korlátozottsága, súlyosabb esetben hiányának érzete felmerül a választópolgárok körében, akkor nem jó úton járunk, reparációra van szükség. Ezt mutatják például a népszavazási kérdések hitelesítési eljárásának tapasztalatai. Ellenkező esetben a választás útján létrejövő testületek legitimitása fog megkérdőjeleződni és a bírói döntések végrehajtása mellett vagy helyett a jogon kívüli eszközök kerülnek előtérbe.

A választási eljárás során hozott eltérő jogorvoslati döntések elvileg ugyanolyan természetűek, mint más jogterületek esetében, azonban a választási szervek és a bíróságok pártatlan döntésébe vetett közbizalom itt sérülhet a legszélesebb körben. A közbizalomnak való megfeleléshez érdemes vizsgálni a jelenlegi jogorvoslati rendszer jellemzőit és esetleges fejlesztési irányait. Sajátossága a választási eljárásban a jogorvoslat során hozott döntéseknek, hogy rövid idő áll rendelkezésre, mind a jogorvoslati kérelem benyújtására, mind annak elbírálására, így a rendelkezésre álló iratok alapján születik döntés, bizonyításra rendkívül szűk körben kerülhet sor.

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

<sup>2</sup> [http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=699%3Aaz-eka-alakulo-uelese-1989-marcius-22&catid=72%3Aaz-ellenzeki-kerekasztal-targyalasainak-hangfelvetelei&Itemid=203&lang=en](http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=699%3Aaz-eka-alakulo-uelese-1989-marcius-22&catid=72%3Aaz-ellenzeki-kerekasztal-targyalasainak-hangfelvetelei&Itemid=203&lang=en)  
Az Ellenzéki Kerekasztal alakuló ülése 1989. március 22. az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (Budapest, V., Egyetem tér 1/3.) Bajcsy-Zsilinszky Endre 2017/2.

Baráti Társaság: Vigh Károly, FIDESZ: Kövér László, Orbán Viktor, Független Jogász Fórum: Bártfay Pál György, Kónya Imre, Sándorfi György, Független Kisgazda Párt: Boross Imre, Magyar Demokrata Fórum: Gergely András, Szabad György, Magyar Néppárt: Varga Csaba, Szabad Demokraták Szövetsége: Magyar Bálint, Szabad Szakszervezetek Demokratikus Ligája: Bruszt László, Vitézy László, Szociáldemokrata Párt: Révész T. Mihály

<sup>3</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény

A Kúria<sup>4</sup> több döntése is hivatkozik az egyik korábbi döntés elvi tartalmára<sup>5</sup>, amely a választási eredmény elleni jogorvoslat további speciális jellegét határozza meg az egyéb választási jogorvoslathoz képest. E szerint a törvénysértés pontos megjelölése mellett annak bizonyítékait is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket. Az eredmény elleni jogorvoslat sajátossága, hogy a bizonyítás lehetőségei a jogorvoslatot előterjesztő részéről korlátozottak, mivel csupán közvetett ismerete lehet a szavazatszámolás eredményéről. A Kúria álláspontja szerint a bizonyítási kötelezettséget a fellebbező eljárásjogi lehetősége által meghatározott módon lehet megkövetelni.

A gyakorlatban ez a közvetett ismeretre alapozott valószínűsítés a szavazatszámoló bizottság tagja(i) által tett írásbeli nyilatkozattal vagy a rendkívüli események jegyzőkönyvének csatolásával valósulhat meg eredményesen.

Ezen sajátosságok figyelembevételével érdemes vizsgálni, hogy az átalakult választási eljárási rendszerben a jogorvoslati rendszer hogyan alakult a választójogi reform eredményeként. A választópolgárok elvárása, hogy a fellebbezési fórumok pártatlanul szolgáltassanak igazságot, azonban a pártatlan döntéshozatal iránti igény nem veszi figyelembe a választási eljárás fent idézett sajátosságából eredő követelményeket, amely szükséges a jogorvoslat sikeréhez. Ezért olyan eljárási szabályokra van szükség, amely csökkenti a vizszoautasítások számát.

Dr. Darák Péter a Kúria elnöke, a Kúria 2014-ben kiadott évkönyvének<sup>6</sup> bevezetőjében külön foglalkozott azzal, hogy a legfelsőbb bírói fórum, legmagasabb szintű választási bíróság-

ként először alkalmazta az új választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezéseit.

Kiemelte, hogy a három hivatásos bíróból álló tanácsok számára a törvény igen rövid, háromnapos határidőt biztosított a felülvizsgálati kérelmek elbírálására, ami a bíróságokra óriási felelősséget rótt, mivel a Kúria több kiemelt ügytípusban végső fokon dönt, amelyek hatással vannak az alsóbb szintű bíróságok és a választási bizottságok jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységére. A 2014. évi választási évben a Kúria tanácsai összesen 280 ügyben hoztak döntést, amely a közigazgatási szakág kéthavi ügyérkezésének felel meg.

A jogorvoslati rendszer áttekintése az általános és a különös eljárásokban az egyes jogorvoslati eszközök szerint elsősorban: a kérelemre jogosultak körére, a jogorvoslati fórumrendszerre, az eljárási határidőkre, a meghozható döntésekre terjed ki.

### Indítvány benyújtására jogosultak

A bíróságok első lépésként az érintettség kérdését vizsgálják, a Kúria döntéseiben,<sup>7</sup> a döntések elvi tartalmaként rögzített, hogy az érintettség választási ügyben való vizsgálata során nincs helye hivatalból bizonyításnak, annak igazolása a kérelmezőt terheli. A kérelmező e kötelezettségének, ha nem tett eleget, az igazolás hiányának következményeit viselni köteles. Érintettség igazolásának hiányában a bíróság a kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.<sup>8</sup>

A választási eljárásról szóló 1997.évi C. törvény (a továbbiakban: Vae.) a kifogás benyújtását bárki<sup>9</sup> részére lehetővé tette a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére

<sup>4</sup> BH2015. 24. Választási ügyben a Kúria az eljárás sommás jellege miatt csak korlátozott eszközökkel és szűk körben tud bizonyítást felvenni. Alapvetően - és érdemi elbírálás esetén - csak a kérelmező által csatolt bizonyítékokat tudja értékelni. Az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasító tartalmú határozatának megalapozottsága esetén érdemi felülvizsgálatra nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. törvény 224. §, 231. § (1) és (4) bekezdése].  
2017/2.

<sup>5</sup> Kúria Kvk. 37.500/2014/6.

<sup>6</sup> Kúria évkönyve 2014. évi dr. Darák Péter a Kúria elnökének bevezetője

<sup>7</sup> Kúria Kvk.I.37.597/2014/5.

<sup>8</sup> BH 2014. 350. Érintettség igazolása hiányában a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálatára nem kerülhet sor [2013. évi XXXVI. tv. 221. § (1) bek., 231. § (1) bek.].

<sup>9</sup> Vae.77.§ (1) bekezdés

hivatkozással. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtására jogosultak köréről szóló állásfoglalásában<sup>10</sup> kifejtette, hogy a választási eljárás során különösen fontos társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a választásra irányadó jogszabályok, illetőleg a választás, valamint a választási eljárás alapelvei a lehető legszélesebb körben érvényesüljenek, az esetleges törvénytelenések napvilágra kerüljenek, és a megfelelő jogorvoslati eljárás keretei között a választások törvényes rendje helyreállítható legyen. Ez az érdek megelőzi a kifogás benyújtására jogosultak körének korlátozásával kapcsolatos gyakorlati megfontolásokat.

Amennyiben a kifogás benyújtására bárki jogosult, az az esetleges törvénytelenések feltárására irányuló jogorvoslatok akadálytalan érvényesülésének egyik garanciája. A kifogás benyújtására a választójoggal nem rendelkező természetes személyek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok is jogosultak voltak.

Fellebbezést és bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet már csak a választójoggal rendelkezők, jelöltek, jelölő szervezetek, valamint az ügyben érintett jogi személyek nyújthattak be, mivel a kifogás benyújtását követően napvilágra került törvénytelen esetében már nincs meg az indok a jogosultak körének kiterjesztésére.

Az új szabályozást tartalmazó Ve. a bárki megjelölés helyett már szűkebb meghatározást használ, így a kifogás benyújtására a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással: a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli

szervezet jogosult.<sup>11</sup> Nem élhet tehát jogorvoslattal az a személy, aki nem szerepel a központi névjegyzékben, csupán abban az esetben, ha az ügyben érintett. Amennyiben az ügyben érintett természetes és jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli szervezet nyújtja be a kifogást, egyúttal igazolnia kell az ügyben való érintettségét. Az adott ügyben való érintettség fogalmát azonban a törvény nem határozza meg pontosan, azt esetről-esetre a jogorvoslati kérelmet elbíráló szerv dönti el.

A fellebbezést benyújtására szintén ez a személyi kör jogosult a Ve. szabályozásában, míg a Vae. szabályozása<sup>12</sup> szerint a választási bizottság elsőfokú határozata ellen: bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy nyújthatott be fellebbezést. A Vae. ezt a személyi kört jelölte meg jogosultként a bírósági felülvizsgálat<sup>13</sup> esetén is. A Ve. az új szabályozásban a bírósági felülvizsgálat<sup>14</sup> benyújtására a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen jogosultként: az ügyben érintett természetes és jogi személyt, jogi személyiség nélküli szervezetet határozza meg. Ez lényegesen leszűkíti a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultak körét a korábbi Vae. szabályozásához és a Ve-ben szereplő fellebbezés benyújtására jogosultakhoz képest is.

A Nemzeti Választási Bizottság<sup>15</sup> által másodfokon hozott 745 határozatból az elutasítások száma 449, az országgyűlési képviselők választásának kitűzése – 2014. január 20. – és a választás országos listás eredményének megállapítása – 2014. április 25. – között.

A Nemzeti Választási Bizottság határozatai ellen összesen 219 esetben kezdeményezték a választási eljárás résztvevői a Kúria eljárását.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> A kifogás benyújtására jogosultak köréről szóló 5/2006. (II. 23.) OVB állásfoglalás

<sup>11</sup> Ve.208.§

<sup>12</sup> Vae. 79. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> Vae.82.§

<sup>14</sup> Ve. 222. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2017/2.

2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

<sup>16</sup> A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról

A Kúria a 219 kérelemből 132 esetében folytatott le érdemi vizsgálatot és annak eredményeként 119 esetben, vagyis az esetek 90%-ában tartotta megalapozottnak a Nemzeti Választási Bizottság döntését, míg 13 esetben, az ügyek 10%-ában annak megváltoztatásáról döntött. A Kúria a 219 kérelemből 87-et érdemi vizsgálat nélkül utasított el. A 2014. évi jogorvoslati statisztika nem választja külön az érintettség hiányában történő elutasítások számát, azonban az elutasítások összességének magas aránya indokolja a Kúria joggyakorlat-elemző munkáját, figyelemmel különösen, az átfogó választójogi reform alapján végrehajtott első országgyűlési választás tapasztalataira. A vizsgálat megállapításai alapján esetlegesen felmerülő jogszabály-módosítás a 2018. évi általános országgyűlési választások előtti negyedévben már nem teljesülhet, így az csak a 2022. évi általános országgyűlési választások eljárásaiban fog érvényesülni.

Az új választási eljárás jogorvoslati rendszerében megjelenik az alkotmányjogi panasz lehetősége az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben. Ebben az esetben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abt.) szerint az alkotmányjogi panasz benyújtására az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet jogosult,<sup>17</sup> ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Ve. szabályozása szűkíti a korábbi szabályozáshoz képest a jogorvoslati kérelmet benyújtók körét, amely indokolatlan korlátozást jelent a korábbi szabályozáshoz képest. A kifogás benyújtása esetében célszerű a jogosultak körét teljessé tenni, hogy a választási alapelvek sérelmét a választások tisztasága felett őrködő választási bizottságok minden esetben kivizsgálják, és megalapozott döntést hozzanak. A választási bizottságokkal szembeni közbizalom sérelmét jelentheti, ha a szű-

kített jogosulti körön kívüli személy bejelentését érintettség hiányában utasítják el, míg esetleg nyilvánvaló választási alapelv sérelméről van szó.

Ha a kifogást benyújtók körét nem is változtatja meg a jogalkotó, hivatalból legyen kötelezettsége, ne csak lehetősége a választási bizottságnak, hogy megvizsgálja a bejelentést és döntése ellen már csak az érintett élhessen jogorvoslattal. A kifogás a választási bizottság határozatának meghozataláig visszavonható, a választási bizottság azonban az eljárást hivatalból folytathatja<sup>18</sup> a Ve. szabályozása szerint.

Ez a szabályozás is abba a korábbi elvbe illeszkedik, hogy a választási bizottságok lehetőleg minden a választások tisztaságát befolyásoló tevékenységet vizsgáljanak ki.

#### Választási bizottságok létrehozása és működése

A kifogást elbíráló választási bizottságok létrejöttéről érdemes szót ejteni, mert a jogorvoslati rendszer része, és specialitása, hogy a Nemzeti Választási Bizottság kivételével nincs végzettségi előírás a tagokkal szemben, így laikus testületnek minősülnek. A választási bizottságok választott tagjainak személyéről a képviselő-testület dönt, míg a megbízott tagjait a jelöltek, illetve jelölő szervezetek delegálják. A képviselő-testületek személyi kérdésben<sup>19</sup> minősített döntéssel<sup>20</sup> határoznak, amely egyfajta garancia a konszenzusos, pártatlan választási bizottsági tagok megválasztására. Azonban főleg nagyobb településeken a minősített többséggel rendelkező politikai erőttől függ, hogy milyen tagokat választ, így nincs törvényi akadálya, hogy kizárólag pártolóikat válasszák be a választási bizottságokba. A megválasztott tagok kiegészülnek a megbízott tagokkal, amely tovább torzíthatja az arányokat. A szavazatszámú bizottságokra eltérő szabályozásuk miatt ez különösen igaz, mivel jelenleg jelötenként, illetve jelölő szervezetenként két-két fő delegálható.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Abtv. 27. §

<sup>18</sup> Ve. 216. §

<sup>19</sup> Mötv. 42. § 2. pont  
2017/2.

<sup>20</sup> Mötv. 47. § (2) bekezdés

<sup>21</sup> Ve. 28. § (2) bekezdés

Amennyiben a szavazatszámoló bizottságokba a képviselő-testületben többséggel bírók saját pártoló embereiket választják, amely kiegészül az általuk képviselt jelölőszervezet további megbízott két tagjával, lehetőség nyílik arra, hogy a szavazóköri eredmények megállapításakor például vitatott szavazatok esetén visszaéljenek a többségükkel. Aki már dolgozott szavazatszámoló bizottságban, akár tagként, akár a választási iroda tagjaként jegyzőkönyvvezetői feladatokat ellátva tudja, hogy a vitatott szavazólapok elbírálása a legcsekélyebb sérelem, ahhoz képest, mint, amit a több, egy jelölőszervezet, vagy jelölt mellett álló tagok jelenléte okozhat. A szavazókörök a lakókörnyezetben vannak, így a szavazatszámoló bizottságok tagjait általában ismerik a szavazásra érkező választópolgárok és befolyásolhatják pusztán jelenlétükkel a szavazás eredményét, ha egy jelölthöz vagy jelölőszervezethez köthető többségük, különösen az idős vagy alacsony iskolázottságúak körében, annak ellenére, hogy a szavazófülke biztosítja a választás titkosságát.

Tapasztalat szerint a legalább kétszer történő szavazatszámolás sem garancia, ha a tagok nem közösen, egyesével szortírozzák a szavazatokat, hanem külön-külön teszik. Sajnos a gyorsabb megoldást választják általában.

Ilyenkor előfordulhat, hogy az egyik szavazólap csomagba átrakja valamelyik szavazatszámoló bizottsági tag(ok) a másik szavazólap csomagba tartozó szavazólapok egy részét. Ezt követően már csak a darabra számolják meg a szavazólapok sarkát pörgetve, nem minősítik a szavazatokat, hogy azt melyik jelöltre vagy jelölőszervezetre adták le.

Érdekes adalékként szolgál a T/16775. számú törvényjavaslat általános vitájában elhangzott képviselői hozzászólás, amelyet a 2005. június 21-i parlamenti jegyzőkönyv rögzít. Ebben Lezsák Sándor az Országgyűlés jelenlegi alelnöke, aki 1990-től országgyűlési képviselő, az alábbi tapasztalatokat osztja meg a képviselőkkel és az előterjesztővel a szavazókörben előforduló visszaélések lehetőségéről. Részletesen szól a láncszavazásról, amelyet stafétaszavazásnak nevez felszólalásában és a követ-

kezők szerint írja le: A stafétaszavazás szervezője elmegy a szavazás színhelyére, nem tölti ki a lepecsételt szavazólapját, hanem zsebre teszi, és az üres borítékot dobja be a szavazóurnába. Ezt követően a szervező az üres borítékkal, illetve a szavazólappal elmegy a szavazati jogát egy-két ezer forintért vagy öt liter borért eladó személyhez, átadja neki a már kitöltött szavazólapot, és leszavaztatja. A megbeszélte ellenértéket az illetőnek csak a szavazóhelyiségben adott és lepecsételt üres szavazólapja ellenében adja oda, hiszen az illető, a stafétaszavazás szervezője által adott és kitöltött szavazólapot teszi be az urnába, azaz megmarad a sajátja. A szervező ezután elmegy a szavazati jogát egy-két ezer forintért vagy öt liter borért eladó következő személyhez, átadja neki a már kitöltött szavazólapot, és leszavaztatja, és bizony estig akár folytatni tudja ezt az eljárást. Az időpontok előzetes egyeztetése, jó szervezőmunka esetén a szavazás napján akár 30-35 személy szavazati jogát is meg tudja vásárolni ily módon a stafétaszavazás szervezője. Ez egyébként főleg a kisebb településeken, önkormányzati választásokon lehet igen veszedelmes, de veszélyes ez minden esetben, ha alkalmazzák.

Megemlíti felszólalásában a névjegyzék alapján történő mozgósítást, amikor a névjegyzék kezelői időnként saját jegyzeteikbe merülnek, majd cédulát adnak át a szavazatszámoló bizottság valamely tagjának, aki kimegy, és telefonon értesíti a kampánycsapatot, hogy X, Y és Z párttag vagy nyilvántartott szimpatizáns, rokonszenvező még nem adta le szavazatát, azaz mozgósítani kellene őket.

A felszólalás legszínesebb eleme a sokak számára talán komikusnak tűnő következő példa, amely azonban a szavazás titkosságának súlyos sérelmét jelenti.

Kisebbségi településen úgy derítik fel néhány szavazó politikai szimpátiáját, amennyiben az nem vállalja nyilvánosan, hogy a szavazólapra a pecsétet, a bélyegzőt nem egyformán helyezik el, hanem valamelyik személynél, mondjuk, az orvosnál három órát mutat a Szent Korona, hat órát a polgármesternél és kilenc órát az iskolaigazgatónál, és a borítékok felbontását követően egyértelműen kiderül,

hogyan az említett három személy például hogyan szavazott.

Ez a felszólalás jól érzékeli a szavazatszámoló bizottságban folyó munka belső világát, amelyet a létrehozásuk és működésük szabályainak módosításakor érdemes figyelembe venni, erősítve azokat a garanciális szabályozási elemeket, amelyek biztosítják a pártatlan munkájukat.

A választási bizottság választott tagjainak jelölési szabályait lehet további rendelkezésekkel kiegészíteni, amelyek biztosítják, hogy csak olyan jelöltek közül választhasson a képviselő-testület, akik a legszélesebb közbizalmat bírják. Megoldást jelenthet a jelölési folyamat nagyobb nyilvánossága és az elfogult jelöltekkel szembeni tiltakozás lehetősége.

A választási bizottság választott tagjainak személyére a választási iroda vezetője által tett előterjesztés, az önkormányzat honlapján a sok előterjesztés között nem megfelelő nyilvánosság, főleg nem, ha a képviselő-testületi ülés előtt kiosztott anyagról van szó. A kényes, a lakosság ellenszenvét kiváltó előterjesztéseknél általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a képviselő-testületek visszaélnek a rugalmas, szervezeti és működési szabályzatukban rendre megjelenő rendkívüli szabályokkal, amelyek elsősorban a nyilvánosság indokolatlan kizárását eredményezik. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó területi kormányhivataloknak a helyi szabályozási és döntéshozatali gyakorlattal kapcsolatos vizsgálataik során hatékonyabban kellene fellépniük. Ehhez a kormányhivatalok vezetőinek kinevezéséhez szükséges feltételeket<sup>22</sup> szigorítani kell, mert a jelenlegi szabályozás nem ad kellő garanciát a szakmai alapon történő kiválasztásra. Ha a rendkívüli helyzetekben alkalmazható rugalmas szabályok alkalmazását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) garanciális elemekhez kötné, akkor a megfelelő nyilvánosság ki-

zárásával hozott döntések esetén a kormányhivatal törvényességi felhívása kötelező lenne a képviselő-testület felé.

A választási eljárásokat szabályozó törvények mindig meghatározták, így a jelenleg hatályos Ve. szabályzás is, hogy meddig kell megválasztani a választási bizottságokat. Főszabályként a választási bizottság törvényben meghatározott számú választott tagját és a szükséges póttagot a választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg.<sup>23</sup> A választást úgy kell kitűzni, hogy a magyarországi szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és kilencvenedik nap közé essen.<sup>24</sup> Célszerű a szabályozásban a választási iroda vezetőjének a választási bizottság választott tagjaira vonatkozó személyi javaslatát a megválasztásukat megelőző 15 napig közzétenni, hiszen a fent ismertetett határidők, a választás kitűzésére és a választási bizottság választott tagjainak és póttagjainak megválasztására lehetővé teszi a nagyobb nyilvánosság biztosítását, ezzel kiegészíthető a Ve. szabályozása.

További garanciát jelenthet, hogy egy jogorvoslati eljárásban eljáró testület tagjaival szemben a törvény támasszon bizonyos végzettségi követelményeket, akik képesek értelmezni a jogszabályokat, valamint végzettségüknél szakmai tapasztalatuknál fogva megfelelő szakmai tekintéllyel is bírnak a lakosság felé. Ezen követelménynek való megfelelést az adott település lakosságszámából adódó objektív korlátok figyelembevételével rugalmas szabályozással lehet megoldani pl. a legmagasabb végzettséggel rendelkezők közül kell felkérni a bizottsági tagokat. Csak akkor lehetne jelölni alacsonyabb végzettségű bizottsági tagot, ha a magasabb végzettségű felkért személy azt nem vállalja. Ezzel a megoldással a települési adottságokhoz igazodó szabályozás születne. Természetesen előfordulhat, hogy ilyen rendelkezés mellett is analfa-

<sup>22</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 10.§-13.§ 2017/2.

<sup>23</sup> Ve. 21-23.§

<sup>24</sup> Ve. 6. § (1) bekezdés

béta tagja legyen egy bizottságnak, de többségében kedvező hatást gyakorolna a választási bizottságok munkájának minőségére.

A szakmai és erkölcsi tekintélyt szolgálhatja bizonyos korhatár előírása, hasonlóan a jogorvoslati eljárásban eljáró bírakkal szembeni életkorhatárral. Az Alaptörvény negyedik módosítása 21. cikk (1) q) pontjában foglalt rendelkezés szövege alapján, Az Állam fejezet 26. cikk (2) bekezdése második mondata szerint bírónak az nevezhető ki, aki a harmincadik életévét betöltötte. A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregességi nyugdíjkorhatár betöltéséig<sup>25</sup> állhat fenn. A bírák felső korhatárára vonatkozó szabályozás megváltozása<sup>26</sup> a Kormány adatai szerint összesen 274 bírót érintett. 228 bíró szolgálati jogviszonya 2012. június 30-ával szűnt meg, további 46 bírónak pedig 2012. év végéig szűnt volna meg.

A köztársasági elnök 96/2012. (V. 2.) KE határozata mindösszesen 194 bírót mentett fel. Ha egy bíró tudása teljében, bizonyos kor felett nem ítélezhet, függetlenül szakmai tudása, és a döntéshozatal során fontos gyakorlati tapasztalata ellenére, a választási eljárás más döntéshozó testülete tagjánál sem indokolt e szabálynál megengedőbb rendelkezést fenntartani. Amennyiben egy elvi szintű új szabályozást vezetnek be, jelen esetben az életkor szabályozásának változtatását, célszerű azt végigvezetni a teljes érintett rendszeren. Az életkor szabályozása esetén is szükséges a települések lakosságszámából eredő korlátok figyelembevételével keretszabályt megfogalmazni, amely az adottságoknak megfelelően prioritásokat, egyfajta sorrendiséget szabályozna, hasonlóan a végzettségi követelmények beiktatása esetén megfogalmazottakkal.

A Ve.17.§ (1) bekezdése szerint az egyes választási bizottság típusoknak megfelelő lakcímmel rendelkező, és a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet a bizottság tagja. E § (2) bekezdése arról rendelkezik,

hogy a választási bizottság választott tagja és a Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagja az lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat. A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjával szemben további követelmény, hogy jogi egyetemi diplomával rendelkezzen.<sup>27</sup>

E szabályozásnál is szükséges az egységes elvek alkalmazása, hiszen egy 23 éves végzett jogász is választott tagja lehet a legfelsőbb választási bizottságnak, jogorvoslati döntéseket elbírálván, minden szakmai tapasztalat nélkül (pl. országgyűlési egyéni választókerületi eredménnyel szembeni fellebbezés), ezzel szemben bíróként választási eljárásban 30 év az alsó korhatár és jogi szakvizsga, illetve az abban foglalt szakmai gyakorlati idő is követelmény (pl. névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat). A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjával szemben mindenképp a bírákra vonatkozó szakmai és életkor követelményeket szükséges előírni.

Nem látom akadályát annak, hogy a megbízott tagokkal szemben ugyanilyen követelmény kerüljön a szabályozásba, mivel jogaik és kötelezettségeik kevés kivétellel<sup>28</sup> megegyeznek a választott tagokéval, sőt az eskü- vagy fogadalom letételétől kezdődően a megbízatásuk ideje alatt, a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjait megillető<sup>29</sup> havi tiszteletdíjjal megegyező mértékű díjazásra,<sup>30</sup> illetve annak időarányos részére jogosultak.

A tiszteletdíj kapcsán megjegyzendő, hogy annak mértéke a köztisztviselői illetményalap 38.650 Ft tízszerese, amely 2009-től változatlan, így a 2013-ban létrehozott Nemzeti Választási Bizottság tagjainak tiszteletdíja öt éven keresztül nem emelkedett, ahogy a választási irodákban dolgozó köztisztviselők illetményalapja sem változik közel tíz éve, amely függetlenségük és stabil egzisztenciájuk egyik fontos eleme. Illetményeltérítésük, megélhetésük azoktól függ, akik választáson nyerik közvetlenül vagy közvetve megbí-

<sup>25</sup> Lásd: 2011. évi CLXII. törvény 1-5. §, III. Fejezet, 35-44. §, 47-64. §, V-X. Fejezet, XII-XIII. Fejezet, 223-224. §, 226-233. §, 236. §, 2012. évi XXXVI. törvény 158. § (32) b)-d).

<sup>26</sup> Alaptörvény az Állam fejezet 26. cikk (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat 2017/2.

<sup>27</sup> Ve. 17.§ (3) bekezdés

<sup>28</sup> Ve. 19.§ (1) bekezdés

<sup>29</sup> Ve. 19.§ (3) bekezdés

<sup>30</sup> 2017. és 2018. évben 386.500 Ft.

zatásukat. Ez a kiszolgáltatott helyzet a pártatlan, szakmai munka ellen hat, vagy elhagyják a pályát, vagy feladják függetlenségüket.

A választási bizottságok választott tagjainak közismert, szakmai, erkölcsi tekintéllyel kell bírniuk a választási eljárás során hozott pártatlan döntéseik széleskörű társadalmi elfogadottsága érdekében. Azért, hogy valóban köztiszteltben álló választási bizottsági tagok kerüljenek kiválasztásra, a jelölési eljárás további elemmel egészíthető ki a korábban jelzett nyilvánosság biztosításával, hogy a közzétételi időszakban lehetőség legyen személyük ellen tiltakozni. A választópolgárok megfelelő arányának tiltakozása esetén nem kerülhetne nekik a képviselő-testület elé.

Ez a megoldás a választási irodát vezető jegyzőt is arra sarkalná, hogy ne a felette munkáltatói jogkört gyakorló polgármester által preferált jelölteket terjessze a képviselő-testület elé pár perccel a döntéshozatal előtt egy kiosztott, pár soros előterjesztésben, hanem alaposan gondolja át azt, vállalva annak felelősségét, hogy a lakosság véleményt mondhat az általa jelölt személyekről. A választási bizottság pártatlanságát szolgálná a javaslat elfogadása, hiszen átlátható jelölési folyamat esetén sem a képviselő-testület vezetője, sem a választási iroda vezetője nem kockáztatna meg a választások előtt egy ilyen típusú konfliktust a lakossággal, amely megkérdőjelezné az egész választási eljárás tisztaságába vetett hitet, végső soron a megválasztandó személyek, testület legitimitását.

A választási iroda vezetőjének függetlensége e tárgykörben is felvetődik, a jegyzői álláshely pályáztatása kapcsán vissza kell térni a korábbi szabályozáshoz, amikor a jegyzőt, aki egyben a választási iroda vezetője a képviselő-testület nevezte ki és nem egyszemélyben a polgármester, aki a munkáltatói jogkört teljes egészében gyakorolja a jegyző felett.<sup>31</sup> A

jegyző kinevezése sarkalatos törvényi rendelkezés,<sup>32</sup> így annak megváltoztatása széleskörű politikai konszenzust igényel.

Be kell látniuk a jogalkotóknak, hogy ez a garanciális szabály mindegyikük közös érdeke egy demokratikus, egymást váltó politikai kurzusokat elfogadó társadalmi berendezkedésben.

### A bírósági felülvizsgálati kérelem

A Ve. 229.§ (1) bekezdése alapján a bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéltábla<sup>33</sup> bírálja el. A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet pedig a Kúria bírálja el. E § (2) bekezdése szerint a bíróság a felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A tanácsban való ítélezés nemcsak a döntés meghozatalának színvonala, több szempont figyelembevétele miatt fontos, hanem a bíró, illetve családja, baráti körének vélt vagy közismert értékrendje, politikai preferenciája miatti esetleges kritika is minimalizálható. Közjogi kultúra kérdése, hogy a bírák döntésük miatt személyükben ne legyenek kritizálhatók. Jogi érvek felsorakoztatása egy bírói döntéssel szemben, esetleges jogorvoslati fórumokon, vagy egyéb szakmai fórumokon megfelelő stílusban a közbeszéd természetes velejárója. Azonban személyében támadni egy bírót, vagy az egész bírói kart jelzőkkel illetni elfogadhatatlan, amelynek nem jogi, de erkölcsi következménye kell, legyen egy jogállamban. Ezen megjegyzést indokolja, hogy a publikáció írásakor egy héten belül mindkét elfogadhatatlan eset előfordult, amelyek ellen dr. Makai Lajos a Pécsi Ítéltábla elnöke által vezetett Magyar Bírói Egyesület közleményben<sup>34</sup> tiltakozott,

<sup>31</sup> Mötv. 82. §

<sup>32</sup> Mötv. 145. § (1) bekezdés

<sup>33</sup> Ve. 354.§ (1) bekezdése alapján az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése, 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

<sup>34</sup> <http://www.mabie.hu> 20171122 kiadott közlemény A MAGYAR BÍRÓI EGYESÜLET KÖZLEMÉNYE 2017/2.

A Magyar Bírói Egyesület (MABIE) sajnálattal tapasztalta, hogy az elmúlt napokban a jogállamiság kereteit feszegető, a bírói függetlenséget megkérdőjelező, a bírákat és a bírói kart indokolatlanul sértő kijelentések, illetve vélemények láttak napvilágot mértékadó politikuskok nyilatkozataiban. Ezek a gyakran megalázó, kirekesztő és elfogult kijelentések alkalmasak az igazságszolgáltatás függetlenségének csorbítására, a bíró kar-

kiemelve, hogy a jogállamiság kereteit feszegető, a bírói függetlenséget megkérdőjelező, a bírakat és a bírói kart indokolatlanul sértő kijelentések, illetve vélemények láttak napvilágot mértékadó politikusok nyilatkozataiban. Ezek a gyakran megalázó, kirekesztő és elfogult kijelentések alkalmasak az igazságszolgáltatás függetlenségének csorbítására, a bírkarban félelem keltésére és sértik az Alaptörvény 26. cikkében deklarált alapelvet.

### **Bírósági hatáskörök vizsgálata a választási jogorvoslati eljárásban**

A felülvizsgálati kérelem elbírálása a korábbi Váe. szabályozásában a törvényszék hatásköre volt, az Országos Választási Bizottság döntése elleni felülvizsgálati kérelem elbírálására pedig a Kúria volt jogosult.<sup>35</sup> Ez a hatáskör-telepítés figyelembe vette, hogy mindkét bírói fórum rendelkezik közigazgatási ügyszakkal.

A jelenleg hatályos új Ve. a közigazgatási ügyszakkal nem rendelkező ítélőtáblához telepítette a választási eljárásban a bírói felülvizsgálati kérelmek elbírálását, míg az átnevezett Nemzeti Választási Bizottság döntéseivel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmeket változatlanul a Kúria bírálja el.<sup>36</sup>

A hatásköri szabályok módosítására tett javaslatoknál figyelembe kell venni a bírósági szervezetrendszer közigazgatási ügyszakot érintő utóbbi években megvalósuló reformjának irányait is. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2013. január 1-jétől létrehozta a törvényszékeken belül a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.<sup>37</sup> A Bszi. indokolása alapján a közigazgatási bíróságokat a bírósági szervezeten belüli különbírásként hozták létre a munkaügyi bíróságokkal

egy szervezeti egységben működtetve. A közös szervezeti egység létrehozását az előterjesztő azzal indokolta, hogy a munkaügyi bíróságok a helyi bírósági szinten korábban is részben közigazgatási bíróságként jártak el, elbírálták a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott kereseteket. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok a korábbi munkaügyi bíróságokhoz hasonlóan önállóan, de bírósági igazgatási szempontból a rendes bírósági szervezetrendszerbe tagozódva működnek, határozataik ellen bejelentett fellebbezéseket a törvényszék bírálja el.

Jelentős változás volt, hogy a törvény a törvényszéki közigazgatási-munkaügyi kollégium mellett, e kollégium feladatait és tevékenységét nem érintve, létrehozta a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat az illetékességi területükön eljáró első és másodfokon ítélező közigazgatási és munkaügyi bírák speciális, szakmai bírói testületként.

A fővárosi és a megyei illetékességgel bíró húsz közigazgatási és munkaügyi bíróság és hat közigazgatási és munkaügyi kollégium rendszere 2018. január 1-jétől ismét átalakul. A húsz közigazgatási és munkaügyi bíróságból nyolc úgynevezett "régióközponti" közigazgatási és munkaügyi bíróság jön létre.

A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok közül, elsőfokon ítélezik a közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint törvényben meghatározott esetben a törvényszék vagy a Kúria, másodfokon ítélezik a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz tartozó ügyekben a törvényszék és a törvényszékhez tartozó ügyekben a Kúria.

Felülvizsgálati ügyekben a Kúria jár el.<sup>38</sup> Az egész országra kiterjedő illetékességgel fellebbviteli fórumként a Fővárosi Törvényszék

ban félelem keltésére és sértik az Alaptörvény 26. cikkében deklarált alapelvet. A MABIE alapszabályában írt kötelezettségének eleget téve mindig fellépett a bíróságokat, bírakat ért alaptalan támadásokkal szemben, különösen akkor, ha azok nyíltan és közvetlenül az igazságszolgáltatást érintették. A MABIE ezért felhívja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom meghatározó

szereplőit, hogy jogállamiság védelme érdekében mindenkor határozottan lépjenek fel, és az egyesülettel egyetértve határolódjanak el az igazságszolgáltatás függetlenségét sértő kijelentésektől.

<sup>35</sup> Váe.83.§ (7) bekezdés

<sup>36</sup> Ve. 229.§

<sup>37</sup> Bszi.191. § (1) bekezdés

<sup>38</sup> Kp.7. §

Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma jár el. A Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium jár el első fokon kizárólagos hatáskörében, azokban az ügyekben, amelyekben korábban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság járt el.

A közzolgálati jogviszonnal kapcsolatos per kivételével a törvényszék hatáskörébe tartozik:<sup>39</sup> törvény eltérő rendelkezésének hiányában a központi államigazgatási szervekről szóló törvény<sup>40</sup> szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal, a vasúti igazgatási szerv és a légitársasági hatóság, a köztisztviselők és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per. A Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium dönt a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos perben, a minősített adatok megismerésével kapcsolatos perben, továbbá törvény eltérő rendelkezésének hiányában azon közjogi jogvitában, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.

Az eredeti jogalkotói szándék<sup>41</sup> egy közigazgatási felsőbíróság létrehozása volt, azonban az országgyűlés által elfogadott közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kpt.) kihirdetése előtt a köztársasági elnök előzetes normakontrollra kérte az Alkotmánybíróságot.

A köztársasági elnök indítványában az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló még ki nem hirdetett törvény (a továbbiakban: Kpt.) 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvényellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A köztársasági elnök indítványozta a kifogásolt törvényi rendelkezések elfogadása Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálá-

tát is. A beadvány tartalmazta, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást ellátó bíróságokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény, a Bszi. határozza meg. A T/12234. számú törvényjavaslat alapján elfogadott Kpt. 7. § (4) bekezdése a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között egy új közigazgatási felsőbíróságot nevez meg, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el.

A köztársasági elnök álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt az új bírósággal. Az új közigazgatási felsőbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék tölti be, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a Bszi.-ben megállapított bírósági szervezet kiegészül egy új bírósággal. A beadvány hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság egy hasonló szabályozási kérdés tekintetében benyújtott indítványa alapján - egyebek mellett arra is rámutatott,<sup>42</sup> hogy amennyiben egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható az, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, továbbá, hogy minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A kétharmados törvények közvetlen módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó másik egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Egyszerű többségű törvénnyel nem lehet alkotmányosan új bíróságot létrehozni.

Az indítvány alapján alkotmányossági problémát vet fel a T/12234. számú törvényjavaslat alapján elfogadott Kpt. 12. § (2) bekezdés c) pontja, amely a közigazgatási felsőbírósággal eljáró bíróság - vagyis az annak feladatait ellátó Fővárosi Törvényszék - hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási

<sup>39</sup> Kpt. 12. § (2) és (3) bekezdés

<sup>40</sup> a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2017/2.

<sup>41</sup> T/12234. számú törvényjavaslat

<sup>42</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

tevékenységével kapcsolatos pereket. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése szerint a sarkalatos Ve. 229. § (1) bekezdése értelmében jelenleg a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. Ebben az esetben egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a törvény a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság - ténylegesen a Fővárosi Törvényszék - hatáskörét állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben. Az indítványban foglaltak szerint mindez az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését sérti.

Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a kifogásolt törvény, az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseivel - az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a IX. cikk (6) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (8) bekezdését, a 35. cikk (1) bekezdését, és ezáltal a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdését is sértő módon - sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések tartalmát módosítja, ezért alaptörvény-ellenes és közjogilag érvénytelen.

Az alkotmánybíróság megállapította,<sup>43</sup> hogy az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló Kpt. 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alaptörvény-ellenesek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a Kpt. közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez, és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Kpt. 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben<sup>44</sup> kellett volna megtörténnie, ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését.

A Ve.-ben szabályozott választási bizottságok eljárása és döntése a Kpt. 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt közigazgatási tevékenységnek minősül, az ezzel kapcsolatos pereket a közigazgatási felsőbíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék, a 12. § (4) bekezdés c) pontja értelmében pedig a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el.

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése alapján a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A sarkalatos törvényben biztosított hatáskör egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvénnyel nem módosítható, nem változtatható meg, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt szabály sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését, ezért alaptörvény-ellenes.

A Kpt. köztársasági elnöki indítvánnyal előzetes normakontroll keretében támadott egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezései olyan, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő törvények (Bszi., Média tv., Ve.) egyes sarkalatos törvényi szabályait módosították, amelyek alaptörvény-ellenesek, és az elfogadásra irányadó eljárási szabályok

<sup>43</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat

<sup>44</sup> az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) számú országgyűlési határozat 48. § (8) bekezdés, 50. § (3) bekezdés

sérelmén keresztül közjogi érvénytelenségre vezetnek.

Fontos kitérni arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatában a szükséges parlamenti többség hiánya miatt, minősítette alaptörvény-ellenesnek az indítványban támadott rendelkezéseket, azonban számba vette a törvényalkotó akaratát és ismertette a magyar jogtörténeti hagyomány részeként a korábbi Közigazgatási Bíróság intézményét.

Magyarországon 1897. január 1-jétől működött a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amelyet a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: Tc.) hozott létre.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság élén az elnök állt, aki a Királyi Curia elnökével, egyenlő ranggal és jelleggel bírt, valamint a másodelnökkel (aki az elnököt akadályoztatása esetén helyettesítette) együtt a főrendi ház tagja volt.

A Tc. 153.§-a megszüntette az 1883. évi XLIII. törvénycikk alapján szervezett pénzügyi közigazgatási bíróság működését, s annak személyzete a közigazgatási bíróság személyzetébe olvadt be. Így vált a speciális pénzügyi ügyszak általánossá.

Az ítélő bírácoknak fele részét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából, a másik felét közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából nevezték ki, akik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már öt évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább három évet magasabb hivatali állásban töltöttek.<sup>45</sup>

A szovjet megszállást követően a szovjet típusú, magyar joghagyományoktól eltérő háromszintű bírósági rendszer jött létre és a Közigazgatási Bíróságot az 1949. évi II. törvény megszüntette.

A közigazgatás működésének külső ellenőrzése fokozatosan, először néhány tucat hatáskörnél tért vissza az 50-es évek közepén, amely az egyes későbbi reformok alapján bővült. Természetesen ez a külső bírói kontroll, nem azonos a jogállami keretek között működő független bírói kontrollal, csupán egy jogorvoslati lehetőség a pártállami intézményrendszeren belül. A jogalkotó a közigazgatási bírósági utat 1991-ben az Alkotmánybíróság határozata<sup>46</sup> alapján szélesítette ki. A rendszerváltást követően már jogállami működésben a közigazgatási bíraskodás megfogalmazástól jutott el a törvényi szabályozás a legutóbbi reform eredményeként, az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásával, a közigazgatás általános bírói kontrolljágig.

A választási eljárás általános jogorvoslati hatásköreinek áttekintése és módosítási irányainak számbavétele mellett érdemes vizsgálni a speciális jogorvoslatok jellemzőit is.

### Speciális jogorvoslatok

A speciális jogorvoslatok (névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni, szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni, a választás eredményének megállapításával szembeni, a választási szerv hallgatása miatti, egyéni választókerület megállapítása és módosítása elleni) esetében a szabályozás a következők szerint alakul.

#### Névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat

A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálásakor a bíróság egyesbíróként jár el. Helyi névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést a járásbíróság, központi névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezést a Fővárosi Törvényszék bírálja el, ha az érintett választási iroda vezetője a fellebbezésnek nem ad helyt.<sup>47</sup> Ebben a speciális jogorvoslatban is garanciális szempontból célszerű tanácsban határozni, mivel adminisztrációs jellegű döntésről van szó, ezért a

<sup>45</sup> Tc. 5. §

<sup>46</sup> 32/1990. (XII. 22.) AB határozat 2017/2.

<sup>47</sup> Ve. 236.§

tanácsban történő döntésnek nincs többlet terhe, inkább ellenőrző, garanciális szerepe.

A 2018. január 1-jétől hatályba lépő Kp. alapján, első fokon eljáró „régióközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok<sup>48</sup> közigazgatási ügyszakban tudnák hatékonyan ellátni a járásbíróságok helyett a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását. Főszabályként a közigazgatási és munkaügyi bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el.<sup>49</sup> Hatáskör átalakítás esetén a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását tanácsban való döntéshozatal általános szabálya alatt érdemes tartani, a választási eljárás sajátosságaira figyelemmel.

### **Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata elleni jogorvoslat**

A választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, ellene bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani, amelyet a választási bizottság székhelye szerinti ítélőtábla, a Nemzeti Választási Bizottság esetén a Kúria bírál el.<sup>50</sup>

Az országgyűlési egyéni szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az ítélőtábla helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járhatna el, mivel 106 egyéni szavazólap van és a jogorvoslat két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel. Az első a jelöltek sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak. Az esélyegyenlőség biztosítása miatt a korábbi Váe. szabályozásában rögzített abc-sorrend<sup>51</sup> helyett az egyéni szavazólapon is sorsolós sorrendben kell feltüntetni a jelölteket, ugyanúgy, mint a korábbi

szabályozásban a listás szavazólapon.<sup>52</sup> A sorsolás törvényessége elleni jogorvoslat a szavazólap adattartalmának jóváhagyása elleni bírósági felülvizsgálati kérelemben foglalható.<sup>53</sup> A második felülvizsgálati kérelmet megalapozó kérdés a jelölőszervezet emblémájának nagysága és aránya<sup>54</sup> lehet. A jelölőszervezet emblémájának méret meghatározása volt utoljára, amikor nagyobb érdeklődésre tartott számot ez a speciális jogorvoslat. Az embléma leadásakor egy belügyminiszteri rendeleti<sup>55</sup> szintű szabályozása miatt korábban a szervezet emblémáját egy 20 mm átmérőjű körben kellett megjeleníteni. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.<sup>56</sup>

A Ve. hatályos rendelkezése<sup>57</sup> alapján a jelölő szervezet jelképét húsz milliméter magas és negyven milliméter széles területen kell elhelyezni a szavazólapon, amennyiben a közös jelölt, illetve lista állításában részt vevő jelölő szervezetek több jelkép feltüntetését kérik, azokat együttesen kell a húsz milliméter magas és negyven milliméter széles területen elhelyezni.

A jelöltek sorrendjének sorsolásakor a jelöltek delegáltjai<sup>58</sup> már tagjai lehetnek a sorsolást végző választási bizottságnak, így az eljárás tisztasága garantált. Továbbá a választási bizottság ülései nyilvánosak,<sup>59</sup> a sajtó munkatársai jellemzően jelen vannak ezen az ülésen.

Megítélésében azonos az egy darab országos listás szavazólap adattartalmának felülvizsgálata, ahol nem látom indokoltnak a Kúria hatáskörét. Speciális, adminisztratív jogorvoslatról lévén szó, áttörhetőnek tartom azt az általános rendező elvet, hogy a Nemzeti Választási Bizottság döntései ellen a Kúriához lehet fordulni jogorvoslattal. Fenti indokok alapján célszerű, hogy ugyanaz a bíróság döntsön az országos egy darab listás szavazó-

<sup>48</sup> Kp. 13.§ (3) bekezdés

<sup>49</sup> Kp. 8.§(1) bekezdés

<sup>50</sup> Ve. 240. § (1) bekezdés

<sup>51</sup> Váe. 96. § (2) bekezdés

<sup>52</sup> Váe. 96. § (3) bekezdés

<sup>53</sup> Ve. 239. §

<sup>54</sup> Ve. 161. § (2) bekezdés

<sup>55</sup> a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán 20/2002. (VIII. 1.) BM rendelet 2017/2.

let 2. számú melléklet 6.3. A jelölő szervezet emblémájának a szavazólapon, tájékoztatókban és a médiában történő megjelenítéséhez a P1 jelű formanyomtatványhoz mellékelni kell a szervezet emblémáját, amely 20 mm átmérőjű körben jelenik meg a szavazólapon (fekete-fehér formában, lehetőség szerint színesben is).

<sup>56</sup> 70/2002. (XII. 17.) AB határozat

<sup>57</sup> Ve.161.§ (2)-(3) bekezdés

<sup>58</sup> Ve.28.§ (1) bekezdés

<sup>59</sup> Ve.40.§ (1) bekezdés

lap adattartalmáról, mint, amelyik az országgyűlési egyéni képviselői szavazólap tartalmának jogorvoslatában határoz.

### **A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat**

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat nem tartalmaz eltérő szabályt. E szerint a választási bizottságnak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani úgy, hogy az legkésőbb a választási bizottság határozatának meghozatalát követő napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz.

A bírósági felülvizsgálati kérelmet a választási bizottság székhelye szerinti ítéltábla, a Nemzeti Választási Bizottság esetén a Kúria bírálja el. A bíróság a felülvizsgálati kérelemről legkésőbb a felterjesztését követő napon dönt.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólapok mennyisége jelentős, 7834 féle, összesen 22 489 000 darab szavazólapot állított elő a Nemzeti Választási Iroda,<sup>60</sup> a 2014. évi önkormányzati választásokon.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az ítéltábla helyett a „régiónközponti” Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság járhatna el, mivel jelentős mennyiségű szavazólap van. Az országgyűlési egyéni és országos listás szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslathoz hasonlóan itt is két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel felülvizsgálati kérelem, az első a jelöltek

sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak. A másik a jelölőszervezet emblémájának nagysága és aránya.<sup>61</sup>

### **A választás eredményének megállapításával szembeni jogorvoslat**

#### **Országgyűlési választáskor**

A szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye. A választás eredményét megállapító döntése ellen két okból lehet fellebbezést benyújtani, elsőként a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő volta miatt, másodszor a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértése okán.

Az országgyűlési egyéni választás eredményének megállapítása tekintetében az országgyűlési egyéni választási bizottság döntése elleni fellebbezésről a Nemzeti Választási Bizottság dönt,<sup>62</sup> annak határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelemről pedig a Kúria. Az országos listás választás eredményét a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg,<sup>63</sup> annak döntése ellen bírósági felülvizsgálati kérelemmel szintén a Kúriához lehet fordulni. A választás eredményének megállapítása tekintetében a jogorvoslati hatásköri szabályokon nem indokolt változtatni, mivel a legfőbb népképviselői szerv megválasztásáról van szó.

Amennyiben a jogtörténeti hagyományokhoz a törvényalkotó visszatér és a Kúriával egyenrangú Magyar Közigazgatási Bíróságot<sup>64</sup> sarkalatos törvényben létrehozza, akkor van értelme a hatáskör megváltoztatásának.

<sup>60</sup> A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról 2017/2.

<sup>61</sup> Ve. 161. § (2) bekezdés

<sup>62</sup> Ve. 297. § (2) bekezdés b) pont

<sup>63</sup> Ve. 296. § (2) bekezdés c) pont

<sup>64</sup> Horváth E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. Iustum Aequum Salutare III. 2007/2. 161–173. o.

### A helyi önkormányzati választáskor

A helyi választási bizottság<sup>65</sup> a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján összesíti a polgármester-választás, valamint az egyéni listás választás vagy az egyéni választókerületi választás szavazóköri eredményeit, és megállapítja a választás eredményét, továbbá az egyéni választókerületi választás eredményéről kiállított, jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a kompenzációs listás választás eredményét.

A területi választási bizottság<sup>66</sup> a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján megállapítja a megyei önkormányzati és a főpolgármester-választás eredményét, továbbá a fővárosi kerületek polgármester-választásának eredményéről kiállított jogerős jegyzőkönyvek alapján megállapítja a fővárosi kompenzációs listás választás eredményét. A területi választási bizottság dönt<sup>67</sup> a helyi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről.

A Nemzeti Választási Bizottság dönt<sup>68</sup> a területi választási bizottság döntése elleni fellebbezésről. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítéletábrá bírálja el. A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el.

A helyi önkormányzati választáskor az eredményt megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása jelenleg az illetékességi szabályok szerinti öt ítéletábrá (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozik, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintő 2018. január 1-jétől hatályba lépő szervezeti reform jegyében a nyolc „régiónközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróság járhatna el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyik rendelkezik közigazgatási ügyszakkal.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma bírálhatná el.

### A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat

Speciális a meghozandó döntésnél, hogy a fellettes választási szerv a választási szerv hallgatása esetén, soron kívüli eljárás lefolytatására utasít, vagy meghozza az elmulasztott döntést, a Nemzeti Választási Bizottság esetén azonban csak soron kívüli eljárás lefolytatására utasíthat a Kúria.<sup>69</sup>

Speciális, adminisztratív jellegű jogorvoslat miatt itt sem indokolt a Kúria hatásköre, a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma soron kívüli eljárás lefolytatására utasítása megfelelő megoldás lenne, amely beleillene a hatáskörök decentralizált telepítésének elvébe.

### Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozat elleni jogorvoslat

### Országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

Százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben választanak meg<sup>70</sup> az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyv.tv) alapján. Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani,<sup>71</sup> hogy azok ne lépjk át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, azok összefüggő területet alkossanak, a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.<sup>72</sup> Az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától tizenöt százaléknál nagyobb mértékben - a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást is figyelembe véve - kizárólag a területi lehatárolásra

<sup>65</sup> Ve. 307/N. § (1) bekezdés

<sup>66</sup> Ve. 307/O. § (2) bekezdés

<sup>67</sup> Ve. 307/P. § (2) bekezdés

<sup>68</sup> Ve. 307/P. § (3) bekezdés  
2017/2.

<sup>69</sup> Ve. 242. § (2) bekezdés

<sup>70</sup> Ogyv.tv 3. § (2) bekezdés

<sup>71</sup> Ogyv.tv 4. §

<sup>72</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

vonatkozó szabályok érvényesülése érdekében térhet el. Az egyéni választókerületek számát az Ogyv.tv 1. számú melléklete, sorszámát, székhelyét és területi beosztását az Ogyv.tv 2. számú melléklete tartalmazza. A területi beosztás település, azon belül közterületet pl. utca, köz, tér stb., azon túl közterületi jellemzőt pl. páros, páratlan oldal, házszámozást tartalmaz. Ha az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától az eltérés meghaladja a húsz százalékot, az Országgyűlés az Ogyv.tv a 2. számú mellékletét módosítja. A kijelentő mód alkalmazása a jogalkotásban kötelezést jelent, azonban az Ogyv.tv. mellékleteivel együtt sarkalatosnak minősül.

Az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben - az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével - nem kerülhet sor e melléklet módosítására. Az eltérés mértékét az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva kell megállapítani.

Az Ogyv.tv mellékleteivel együtt az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és 2. cikk (1) és (2) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül, amely a követelményeknek megfelelő módosítást megnehezíti. Az Ogyv.tv kapcsán utólagos normakontroll keretében lehet kötelezni az Országgyűlést, hogy tegyen eleget szabályozási kötelezettségének, azonban nem ez lesz az első eset, hogy mulasztásos törvénysértést követ el a törvényhozás, a szükséges többség hiánya esetén.

### **Helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása**

A helyi önkormányzati választások esetén az egyéni választókerületek kialakítása és módosítása a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek az egyszemélyi döntése, ennek során ki kell kérnie a helyi választási bizottság

véleményét, ami azonban nem köti.<sup>73</sup> Döntése ellen a törvényszékhez lehet fordulni. Az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzetételének időtartama alatt nyújtható be bírósági felülvizsgálati kérelem.<sup>74</sup>

A döntés elleni jogorvoslati hatáskört a törvényszék helyett a „régiónközponti” közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz érdemes telepíteni, a közigazgatási ügyszakban eljáró tanácsokhoz. A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény melléklete alapján a törvényszékeknel marad közigazgatási és munkaügyi bíróság, azonban döntéshozatal a „régiónközponti” közigazgatási és munkaügyi bíróság közigazgatási ügyszakában történik. Ez a szabályozásban megmaradt, nehezen értelmezhető kettősség a bírói szervezet meghatározásának sarkalatos szabályozási igényére vezethető vissza. Ténylegesen csak nevében marad a törvényszékeknel a közigazgatási és munkaügyi bíróság, ez is mutatja a sarkalatos törvények módosításának problémáját.

Az eredeti jogalkotói cél, hogy a közigazgatási és munkaügyi ügyszak szétválásával önálló közigazgatási bíróságok jöjjenek létre, egy későbbi sarkalatos törvénymódosításban valósulhat meg, amennyiben megfelelő konszenzus jön létre az országgyűlési frakciók között. Fontos, a közbizalom érdekében, hogy választási eljárási jogorvoslati ügyekben csak tanácsban lehessen dönteni, ne lehessen a Kp. szabályai szerint áttérni egyes bírói döntéshozatalra, hiszen annak feltételei nem állnak fenn.

Az egyéni választókerület kialakításának szabályai alapján ebben a jogorvoslatban a megalapozott bírói döntéshez szakértő igénybevételére lehet szükség, vagy a helybenhagyás mellett a változtatás helyett a megtámadott rendelkezés hatályon kívül helyezésére és új eljárásra utasítás lehetőségére. Megfontolandó, hogy a speciális tudás miatt kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járjon el, így egy bírói szervezetben gyűjthető össze a tapasztalat ebben a döntéshozatalban.

<sup>73</sup> Ve. 306/A. § (1) bekezdés 2017/2.

<sup>74</sup> Ve. 307/Q. §

Alternatívaként merül fel az egységes szabályozási elvet követve, hogy hasonlóan az országgyűlési egyéni választókerületek határainak megállapításához, a helyi önkormányzati képviselői választási kerületeket is jogforrási szinten, helyi rendeletben<sup>75</sup> állapítsa meg a képviselő-testület, ebben az esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa hozna jogorvoslati döntést.

Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani,<sup>76</sup> hogy azok összefüggő területet alkotósanak, a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.<sup>77</sup> Az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától - a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel - legfeljebb tizenöt százalékkal térhet el.

A helyi választási iroda vezetője a választókerületek kialakításáról szóló - az egyéni választókerületek határát, a központi névjegyzék alapján az egyéni választókerületben választásra jogosultak számát, az egyéni választókerület választásra jogosultjai számának a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltéréseinek mértékét, az öt százaléknál nagyobb eltérés indokát, valamint a helyi választási bizottság véleményét is tartalmazó - határozatát a helyben szokásos módon tizenöt napra közzéteszi.<sup>78</sup> Ezen határidő alatt lehet benyújtani a határozat ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet.

A módosítás akkor kötelező, ha a település lakosainak száma tízezer fölé emelkedik vagy megváltozik az egyéni választókerületek száma, illetve, ha valamelyik egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltérése meghaladja a húsz százalékot. Az eltérés mértékét a központi névjegyzéknek az

általános választás éve január 1-jei adatai alapján kell megállapítani.<sup>79</sup>

Az elbírálásra nincs speciális határidő, így az általános bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó három napos határidő áll rendelkezésre, ami feleslegesen rövid, hiszen több idő van rá. A helyi választási iroda vezetője az általános választás évében március 31-ig módosítja a választókerületi beosztást.<sup>80</sup> Ez a határidő az általános választás évében korábbra tehető, biztosítva így a felülvizsgálati kérelem elbírálására a speciális, a döntés tartalmához igazodó határidőt. Nemcsak az elbírálási határidő növelése indokolt, hanem a döntés meghozatalához szakértő igénybevétele vagy szemle is szükséges lehet. A törvényi szabályozás kitér az egyéni választókerületek kialakítása során a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra, amelyek csak utalnak arra, hogy nem egy tárgyalóteremben eldönthető kérdéssről van szó. Egy választókerületi határ módosítása több egyeztetést igényel, hogy annak tartalma a választópolgárok részére elfogadható legyen. Kevesen gondolnak a legérzékenyebb kérdésre a szavazóhelyiség megváltozását eredményező módosításra. A választópolgárokat nem a területi hovatartozás vagy az arányos létszám, hanem az új szavazóhelyiség megközelítése érdekli. A szavazóhelyiség megközelítése a vasárnapi tömegközlekedés felmérésén túl, az egyes közterületi kapcsolatok, átjárók, természetes és mesterséges akadályok figyelembevételét is igényli, amely során esetleges közbiztonsági adottságokkal is számolni kell. Hiszen nem megfelelő vasárnapi tömegközlekedés esetén gyalog nem szívesen haladnak át ún. rossz hírű útszakaszokon a választók. Ennek ismeretében a korábbi választások eredményeinek elemzésével elérhető egyes területen élő szavazók távoltartása, illetve a szavazóhelyiség megközelítésének nehezítése számukra. A szavazáson való részvétel befolyásolása kihathat a választás eredményére.

<sup>75</sup> Nadrai Norbert: Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái. Kodifikáció és közigazgatás 2017. évi 11.szám

<sup>76</sup> Ve. 306/A. § (2) és (3) bekezdés 2017/2.

<sup>77</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

<sup>78</sup> Ve. 306/B. §

<sup>79</sup> Ve. 306/D. § (1) bekezdés

<sup>80</sup> Ve. 306/C. §

### A szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat

Hasonló problémát vet fel a határidő és eljárás tekintetében a helyi választási iroda vezetőjének a szavazókörök kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata elleni fellebbezés,<sup>81</sup> amely a közzétételének időtartama alatt nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjéhez.

A helyi választási iroda vezetője a fellebbezést a területi választási iroda vezetőjéhez terjeszti fel, aki azt három napon belül elbírálja, és a szavazóköri beosztást módosítja, vagy a fellebbezést elutasítja. A szavazóhelyiség megváltozását eredményező módosítás ebben az esetben is az új szavazóhelyiség megközelítésének vizsgálatát igényli. Az egyes közterületi kapcsolatok, átjárók, természetes és mesterséges akadályok, vagy az esetleges közbiztonsági adottságokkal befolyásolhatják a szavazási hajlandóságot. Ebben a jogorvoslatban, mivel az egyéni választókerületen belüli módosításról van szó, a területi választási iroda vezetőjének határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.<sup>82</sup> Érdemes azonban megfontolni és itt is biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mivel a területi választási iroda vezetője egyszemélyben a szavazóköri beosztást módosítja, vagy a fellebbezést elutasítja. A Velencei Bizottság<sup>83</sup> szerint cél, hogy a választási jogorvoslatok során a végső döntést a bíróság hozza meg. Fontos, hogy a szavazókört módosító választási irodavezető másodfokú döntése ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet lehessen benyújtani.

A szavazóköri jegyzőkönyv alapján látható, hogy egy szavazókör választópolgárainak többsége melyik jelöltet, vagy jelölőszervezetet preferálja, akár több választáson keresztül. A szavazókörök közötti területmódosítással, megváltoztatható, hogy a választók melyik szavazóhelyiségben adhatják le szavazataikat, nehezítve vagy könnyítve a közlekedést a szavazás napján. Az egyéni választókerületi határ változtatása nélkül, kis mértékben, de befolyásolható a részvétel adott szavazókörben és

ugyanahhoz az egyéni választókerülethez tartozó másik szavazókör választói preferálhatnak egy másik jelöltet, vagy jelölőszervezetet. Jól érzékelhető, hogy kis különbségű választási győzelmek esetén, ilyen csekélynek tűnő adminisztratív módosítással is befolyásolható a választás eredménye.

A területi választási iroda vezetőjének e döntési hatásköre szintén ezt az irányt jelöli, hogy a jegyzői kinevezés szabályainak módosítása indokolt, szakmai függetlenségének és stabilitásának erősítése érdekében akkor is, ha sarkaltos törvényi szabályozás<sup>84</sup> változtatására van szükség.

### A szavazáson való részvétel fizikai segítése

A választás napja vasárnap,<sup>85</sup> munkaszüneti napon történik, amely munkavállalás és tömegközlekedés szempontjából igényel új szabályozást, annak érdekében, hogy a lehető legtöbb választásra jogosult tudjon élni választójogával.

Érdemes megfontolni a demokratikus intézményrendszer ünnepeként megélt szavazás napját ünnepnapként rögzíteni azon munkavállalók érdekében, akik vasárnap is dolgoznak. A tömegközlekedésben pedig legalább 10 és 17 óra között, munkanapi menetrenddel lehetővé tenni a könnyebb eljutást a szavazóhelyiségekbe. Különösen vidéki kistelepüléseken nagy távolságokra van a szavazóhelyiség, amelynek megközelítését akadályozza, hogy a tömegközlekedés ezeken a területeken a ritka járatszámok miatt rendkívül sok időt vesz igénybe. De előfordul, hogy a járda hiánya vagy egyéb fizikai korlát miatt maradnak távol a szavazók.

A jogorvoslati rendszer témakörében a szervezett utaztatás helyett a közösségi közlekedés lehetséges megoldását vázolom, azonban külön értekezést érdemel, hogy milyen módszerekkel lehet biztosítani a választásokon való részvételt, minél szélesebb körben, amely a levélben szavazás kiterjesztésétől, az

<sup>81</sup> Ve. 234. § (1) bekezdés

<sup>82</sup> Ve. 234. § (3) bekezdés

<sup>83</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters 2017/2.

<sup>84</sup> Mötv. 145. § (1) bekezdés

<sup>85</sup> Ve. 6.§ (2) bekezdés

elektronikus szavazásig sokféle megoldást jelenthet, a garanciális szabályok párhuzamos kiépítésével.

### A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. (a továbbiakban: Vae. mód. tv.) 17.§-a emelte be a szabályozásba a média kampánnyal kapcsolatos jogorvoslatot. A sajtó választási kampányban történő részvételével (így különösen a választási eljárás alapelveinek megsértésével, a politikai hirdetések közzétételével) kapcsolatos kifogást<sup>86</sup> a nem országos terjesztésű időszaki lap, illetőleg helyi műsorszolgáltatás esetében a kiadó, illetőleg a műsorszolgáltató székhelye vagy lakcíme szerint illetékes helyi választási bizottság bírálta el. A körzeti műsorszolgáltatás esetében a műsorszolgáltató székhelye vagy lakcíme szerint illetékes területi választási bizottság, valamint az országos terjesztésű időszaki lap, hírügynökség, illetőleg országos műsorszolgáltatás esetében az Országos Választási Bizottság bírálta el. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes törvényszék bírálta el. Az Országos Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet a Kúria bírálta el.<sup>87</sup>

A Ve szabályozása alapján a médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével a Ve. rendelkezéseinek megsértésével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el.<sup>88</sup>

A körzeti és helyi illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást az országgyűlési képviselők választásán és az Európai Parlament tagjainak választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek

választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes területi választási bizottság bírálja el.

Mivel a két választás, az Európai Parlament tagjainak választása és az országgyűlési képviselők választása egybe eshet – a 2014. évi választást követően erre 2034-ben kerül sor legközelebb, az eltérő mandátum időszak miatt – nem a területi, hanem az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság jár el a médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslati eljárásban. A két választáson ugyanazon választási bizottságok működnek.

A bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el. A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria bírálja el.<sup>89</sup>

Az általános jogorvoslati rendhez hasonlóan a bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása jelenleg az illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozik, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintő, 2018. január 1-jétől hatályba lépő szervezeti reform jegyében a nyolc „régiónközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok járhatnának el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek rendelkeznek közigazgatási ügyszakkal.

Az általános és speciális jogorvoslatok vizsgálatánál fontos áttekinteni azok benyújtására és elbírálására vonatkozó határidőket.

### Határidők a jogorvoslatok benyújtására és elbírálására

Jogorvoslati határidők a választási eljárásban jellemzően rövidek, pár napos határidő áll rendelkezésre a jogorvoslati kérelem benyúj-

<sup>86</sup> Vae.44/A. § (1) bekezdés

<sup>87</sup> Vae.83. § (7) bekezdés  
2017/2.

<sup>88</sup> Ve.151. § (1) bekezdés

<sup>89</sup> Ve.229. § (1) bekezdés

tására. A Vae. a korábbi szabályozásban, alapesetben két napos benyújtási határidőt határozott meg mind a kifogás, mind a fellebbezés, mind a felülvizsgálati kérelem esetében. Ugyanígy két napos elbírálási határidőt határozott meg mind a kifogás, mind a fellebbezés, mind a felülvizsgálati kérelem esetében. Az új szabályozásba a Ve. ezen határidőket egy nappal növelte meg, így a benyújtási és az elbírálási határidő három napra változott.

Az új jogorvoslati eszközként megjelenő bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

Az alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban. Abtv.) 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

A választási eljárás korábban többször meghivatkozott sajátossága a rövid eljárási határidő az indítványok benyújtásakor és elbírálásakor egyaránt. Az Alkotmánybíróság eseti döntésében<sup>90</sup> kimondta, hogy a választási eljárásnak a demokratikus legitimitáció biztosításában megnyilvánuló funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai indokoltá teszik a rövid jogorvoslati határidők és az ehhez kapcsolódó szigorúbb feltételek meghatározását. A választások eredménye jogerős megállapításnak elhúzódása nemcsak a választott testületek megalakulását tolná ki időben, de rontaná azok legitimitációját is. Az Alkotmánybíróság másik döntésében<sup>91</sup> kimondta, hogy a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse, s ezáltal a választási eljárás szabályaiból következő egyéb határidők betartását meg ne akadályozza.

A választási jogorvoslatok benyújtására és elbírálására nyitva álló határidőket a Velencei

Bizottság<sup>92</sup> hasonlóan rövid időtartamban javasolja szabályozni, három és öt nap közé teszi ezt az időt. Azonban ez nem jelenti azt, hogy egyes speciális határidőket ne lehessen az ésszerűség követelményének figyelembevételével differenciáltan meghatározni.

A jogorvoslati jog biztosítása szempontjából fontos, hogy amennyiben lehetőség van rá, az indítványozó ne szenvedjen hátrányt azért, mert napban és nem munkanapban vannak meghatározva a határidők.

A speciális, adminisztrációs jellegű jogorvoslati határidőknél a névjegyzékkel kapcsolatos döntés elleni, a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni, valamint a választási szerv hallgatása miatti jogorvoslatok esetében a rövid határidő indokolt, azonban érdemes azokat munkanapban meghatározni. Természetesen azzal a kitételrel, hogy a szavazás napját megelőző két nappal, ez pénteki nap, van az utolsó határnap, mert azt követően minden dokumentációt, így a névjegyzéket is a választási iroda vezetője lezárja, biztosítva a szavazás törvényi feltételeit.

A választási bizottságnak a választás eredményét megállapító döntése ellen a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozással lehet fellebbezést benyújtani. Ha a szavazatszámoló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen benyújtott fellebbezés elbírálása csak a szavazatok újraszámolása útján lehetséges, a fellebbezést elbíráló választási bizottság, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság köteles a szavazatokat újraszámolni. A szavazatok újraszámolása esetén a fellebbezés, illetve a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidő hat napra nő, és a választási bizottság vagy a bíróság a választási iratok tagjainak közreműködését igénybe veheti.

<sup>90</sup> 59/2003. (XI. 26.) AB határozat

<sup>91</sup> 24/1999. (VI. 30.) AB határozat  
2017/2.

<sup>92</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters

A választás eredményének megállapítása és e döntéssel szembeni jogorvoslat rövid határidőben való meghatározása indokolt, kiegészítve az újraszámolás esetén a határidő hosszabbítással. A választás eredményének gyors megállapítása szintén a választási rendszerbe vetett közbizalom követelményéhez kötődik. Egyszerű matematikai művelet a szavazatszámolás, amelyben bármilyen bizonytalanság súlyos sérelemmel jár.

Amennyiben a választás eredménye széles körben vitathatóvá válik, a megválasztott személy vagy döntést hozó testület működése lehetetlenül el, amelynek különböző fokozatai lehetnek. Ezért fontos, hogy átlátható módon és gyorsan szülessen meg a választás végleges eredménye.

### **Döntéshozatalra jogosult és a döntés tartalma**

A korábbi szabályozásban a kifogás elbírálására a választási bizottság jogosult, aki a kifogásnak, ha helyt ad,<sup>93</sup> megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, vagy a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti. Ellenkező esetben a kifogást elutasítja.

A jelenleg hatályos új szabályozás alapján a kifogás elbírálására a választási bizottság jogosult, aki a kifogásnak, ha helyt ad, megállapítja a jogszabálysértés tényét, a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, vagy a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti.

Továbbá a választási kampány szabályainak megsértése, a be nem nyújtott ajánlóívek, valamint a szavazóköri névjegyzék nem kizárólag közvetlen politikai kampány céljára való

használata, illetve megsemmisítési kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat. A bírság összegének<sup>94</sup> megállapításakor figyelembe kell venni, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság mértékének<sup>95</sup> megállapításánál figyelembe kell venni a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés esetlegesen ismétlődő jellegét. Ha a bírságot, az azt kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül nem fizetik meg, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet a Nemzeti Választási Iroda megkeresésére az állami adóhatóság szed be. Ha a választási bizottság nem ad helyt a kifogásnak, akkor azt elutasítja.

### **A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések**

A Vae. 1997. november 6-án hatályba lépett szabályozásában, ha a választási bizottság, illetőleg a bíróság a kifogásnak helyt ad, megváltoztatja a törvényt sértő döntést, vagy megsemmisíti a törvényt sértő döntést, és a választási eljárást vagy annak egy részét megismételteti.<sup>96</sup> A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

A Vae. mód. tv. a 2005. július 16-án hatályba lépett rendelkezései alapján, a másodfokon eljáró választási bizottság, illetve a bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja.<sup>97</sup> A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs. Ezt a szabályt veszi át az új Ve. szabályozása is.<sup>98</sup>

A Kúrián 2017-ben létrehozott választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport<sup>99</sup> e tárgykörben is vizsgálatot végez. A 2012. január 1-jén hatályba lépett új Bszi. teremtette meg a lehetőségét,

<sup>93</sup> Vae. 78.§

<sup>94</sup> 2017. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 127 500 forint, 2018. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 138 000 forint,

<sup>95</sup> Ve. 219. § (2) bekezdése alapján a bírság legmagasabb összege természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse.

2017/2.

<sup>96</sup> Vae. 79. § (1)

<sup>97</sup> a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvény 25.§-ával megállapított Vae. 81.§ (4) bekezdés

<sup>98</sup> Ve. 231. § (5) bekezdés

<sup>99</sup> Bszi. 24.§ (1) bekezdés d) pont

hogyan az ítélkezési gyakorlat vizsgálatára joggyakorlat-elemző csoportot lehessen létrehozni, amely fórumává vált az alsóbb fokú bíróságokon ítélkező bírák tapasztalatainak megismerésére. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke - a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően - évente határozza meg. A vizsgálati tárgykörök kezdeményezője lehet az ítélőtáblai és a törvényszéki kollégium kollégiumvezetője, továbbá a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetője, az OBH elnöke és a legfőbb ügyész.

A joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét és tagjait a Kúria elnöke a Kúria bírái közül, a Kúria kollégiumvezetőinek javaslatai alapján jelöli ki. A csoport vezetője a csoport munkájába - a kezdeményező javaslatára, vagy ha azt a vizsgálati tárgykör indokolja - alsóbb fokú bíróságra beosztott bírót és a vizsgált területen működő elméleti vagy gyakorlati szakembert is bevonhat.

A vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készül, amelyet a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitát, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi. A teljes összefoglaló véleményt a csoport vezetője a bíróságok központi intranetes honlapján teszi közzé. Amennyiben a feltételek fennállnak, az összefoglaló vélemény alapján a Kúria kollégiumvezetője jogegységi eljárást indíthat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat. Így válik teljessé a bíróságok jogalkalmazásának egységességét szolgáló joggyakorlat-elemző csoportok munkája.

E joggyakorlat-elemző csoport vizsgálja annak kérdését, hogy a helybenhagyás és a megváltoztatás mellett indokolt-e a hatályon kívül helyezéssel és új eljárás lefolytatásának elrendelésével kiegészíteni a meghozható döntések körét.

A Vae. mód. tv. indokolását tartalmazó törvényjavaslat T/16775. szám alatt, e változás-

ról egy mondatnál emlékezik meg, mely szerint másod és harmadfokon a választási bizottságok és bíróságok reformatórius hatáskörrel rendelkeznek. A 2005. július 16-án hatályba lépett és azóta meglévő szabályozás a választási szervek által hozott döntések során vétett eljárási hibáknál<sup>100</sup> nem ad lehetőséget arra, hogy azokat megismételt eljárásban reparálja az alsóbb fokon eljáró, hanem a jogorvoslatot elbíráló bíróság feladatává válik annak kezelése.<sup>101</sup> Ez a módosítás nem kellően átgondolt az érdemi indokolás hiánya is erre utal. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a választási bizottság döntését a bíróság hatályon kívül helyezze és új eljárás lefolytatását rendelje el. Ezzel kezelhető a választási szervek eljárási szabálysértéseinek reparálása.

A jogorvoslati rendszerben a decentralizált, egyben a közigazgatási ügyszakban történő szakmailag indokolt hatásköri szabályok módosítására tett javaslatokhoz szükséges áttekinteni a sarkalatosnak minősülő törvények átfogó rendszerét, mivel a közigazgatási bíráskodás 2018. január 1-jén hatályba lépő szervezeti és eljárási reformja a választási eljárások kapcsán, ez miatt nem valósulhatott meg az eredeti jogalkotói szándéknak megfelelően.

### Sarkalatosság kérdése

A Ve. általános rész szabályozásának nagy része sarkalatosnak minősül<sup>102</sup> néhány kivétellel az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése, 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján, így a jogorvoslati rész is. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) tartalmazza a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára utaló rész szabályozását, ennek megfelelően, ha a törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó sarkalatossági záradékban<sup>103</sup> meg kell állapítani. Amennyiben a törvény tervezete vagy annak valamely ren-

<sup>100</sup> Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.294/2015/2.

<sup>101</sup> Dr. Balogh Zsolt: A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat Forum Sententiarum 2017/2.

Curiae 2017. II. évfolyam 1. szám

<sup>102</sup> Ve. 354.§

<sup>103</sup> Jszer. 87/A. §

delkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását más törvény módosítása útján biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, a módosító törvény tervezetében sarkalatosági záradékban kell megállapítani, hogy az adott módosító törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése sarkalatosnak minősül, és a módosított törvény sarkalatosági záradékát módosítani kell, vagy azt sarkalatosági záradékkal kell kiegészíteni.

Amennyiben a törvény tervezetének csak egy része<sup>104</sup> biztosítja az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását, és az alapján csak az a rész minősül sarkalatosnak, a sarkalatosági záradék - az alábbi sorrendben - a végrehajtást biztosító és ez alapján sarkalatosnak minősülő rendelkezésekre vonatkozó merev hivatkozást, az Alaptörvény azon rendelkezésére vonatkozó merev hivatkozást a birtokos személyjellel, amelynek a végrehajtását biztosítja, és amely alapján sarkalatosnak minősül, valamint az alapján sarkalatosnak minősül szöveget foglalja magában. A sarkalatosági záradékban a sarkalatosági záradékot tartalmazó legalacsonyabb szintű szerkezeti egységre sarkalatos rendelkezésként hivatkozni nem lehet.

A jogalkalmazók számára nehézséget okoz a sarkalatosnak minősülő részek beazonosítása, követése, minden alkalommal külön vizsgálatot igényel annak tisztázása. A jogalkalmazók által általánosan használt elektronikus jogtár felületet ismerők számára a jogalkalmazói tevékenység módosult a sarkalatosság vizsgálata kapcsán, mivel a záró rendelkezésben e tényre való hivatkozás változatos módon, néha nehezen áttekinthetően vagy legalább is nagyobb odafigyelést igénylő módon történhet fenti jogszabályhely hivatkozási szabályai miatt.

Az informatikai megoldások lehetővé teszik, ezért szükséges válik informatikai fejlesztés eredményeként a sarkalatosnak minősülő rendelkezések eltérő jelölését megoldani, biztosítva a könnyebb áttekinthetőséget mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban eljárók körében.

A jogorvoslati rendszer hatásköri szabályainak módosítási igénye a választási eljárásban a bírósági szervezetrendszer átalakításához szorosan kapcsolódik, azonban a sarkalatossághoz szükséges parlamenti többség hiánya kényszerű ideiglenes megoldásokat eredményez. A rendszerváltást megelőzően az állampárt visszaélve lényegében kizárólagos hatalmával az Országgyűlésben, 1989 őszén alkotmánymódosítással olyan kétharmados támogatottságot igénylő törvények rendszerét hozta létre, amely a demokratikus választásokat követően, az előreláthatóan kisebbségbe kerülő állampárti utódpart számára megkerülhetetlen pozíciót biztosított volna. Ez egyfajta jogi, hatalom-technikai szempontból alkupoziációt jelentett. A választásokat követően a két legnagyobb párt sokat kritizált hatalom-technikai paktummal biztosította a kormányzó-koalíció kormányzási lehetőségét, korlátozva a kétharmados támogatottságot igénylő törvények körét.

Ez erős pozíciót biztosított a parlamenti ellenzéknek, és a rendszerváltás első törvényhozási időszaka széles konszenzuson alapult, amelyhez egy erős alkotmánybírósági kontroll kapcsolódott.

Ebben az időszakban fel sem merült az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása, szemben az Alaptörvényben<sup>105</sup> meghatározott azon időbeli korlátozással, amely mindaddig fennáll, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Aggályos, miszerint egy olyan jövőbeli feltétel lett meghatározva alaptörvényi szinten, amely oly mértékben beláthatatlan, hogy inkább a vízió és nem a tényszerűen tervezhető kategóriába tartozik. Ez pedig az Alkotmánybíróság alapvető rendeltetését kérdőjelezi meg, működésének kiüresítéséhez, névlegessé válásához vezet egy meghatározhatatlan idő elmúltával.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1989. október 30-án lépett hatályba. Az Országgyűlés 1989. november 23-án megválasztotta az Alkotmánybíróság első öt tagját (Dr. Ádám Antal, Dr. Kilényi

<sup>104</sup> Jszr. 87/C. § (2) bekezdés 2017/2.

<sup>105</sup> Alaptörvény az Állam fejezet 37.cikk (4) bekezdés

Géza, Dr. Solt Pál, Dr. Sólyom László, Dr. Zlinszky János) a testület 1990. január 1-jén kezdte meg működését. Az újabb öt alkotmánybíró az 1990. májusi országgyűlési választásokat követően választották meg.

Ez a jogtörténet részét képező kitérő segíti visszaidézni és egyúttal megérteni a minősített többséget igénylő, az Alaptörvényben sarkalatosnak mondott többségi elfogadottság lehetséges következményeit, nehézségeit.

### **Összefoglaló javaslatok a választási eljárást érintő módosításokra**

A bírói jogorvoslati rendszer esetén a hatáskörök centralizáltsága nem indokolt, és a törvényalkotó közigazgatási bíráskodás átalakítási folyamatával ellentétes irányú. A decentralizált hatáskör telepítés felé való elmozdulás akadálya jelenleg a szabályozás sarkalatosnak való minősítése, azonban törekedni kell a szabályozási koncepció széleskörű országgyűlési támogatásának megszerzésére, majd rövid határidővel a tételes, szövegszerű törvényjavaslat közös képviselői indítványként való benyújtására.<sup>106</sup>

A szabályozási koncepcióhoz a jogorvoslati rendszert és az ahhoz köthető szabályozási elemeket érintő módosítási javaslatok:

Az általános jogorvoslati rendben a bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása jelenleg az illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozik, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintő, 2018. január 1-jétől hatályba lépő szervezeti reform jegyében a nyolc „régiónközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok járhatnának el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek rendelkeznek közigazgatási ügyszakkal. Ez a javaslat nem csak a decentralizált hatáskör telepítést, de egyben

a közigazgatási ügyszakban történő szakmailag indokolt döntéshozatalt is szolgálja.

Az új bírói szervezet felállítását követően 2019. január 1-jétől érdemes átgondolni a hatáskör változtatást a választási és népszavazási eljárásban, mely hatáskör módosítás először a 2019. évi Európai Parlamenti képviselői és a helyi önkormányzati képviselő és polgármester választáson, valamint a nemzetiségi választáson kerülne alkalmazásra.

A közelgő feltehetően – az utóbbi választás kitűzések köztársasági elnöki gyakorlata,<sup>107</sup> valamint a jövő év április első napjára eső hűvétvasárnap<sup>108</sup> miatt - 2018. április 8. napjára kitűzésre kerülő országgyűlési választás túl közel van az új közigazgatási bírósági rendszer felállításához.

A 2019. évi Európai Parlamenti képviselői és a 2019. évi helyi önkormányzati képviselő és polgármester, valamint a nemzetiségi választást követően 2022. évben tartandó országgyűlési választáson már az új hatásköri szabályok érvényesülnének.

A speciális jogorvoslati rendben a következő módosítási javaslatok érdemelnek figyelmet:

A névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálásakor a bíróság egyesbíróként jár el. Hatáskör átalakítás esetén célszerű lenne a névjegyzékkel kapcsolatos fellebbezés elbírálását tanácsban való döntéshozatal általános szabálya alatt tartani a választási eljárás sajátossága-ira figyelemmel, továbbá a közigazgatási perrendtartás általános rendelkezésének<sup>109</sup> is ez felel meg.

A speciális jogorvoslatoknál egységesen az általános hatásköri szabályok érvényesülnének, így a központi névjegyzékbe vétellel kapcsolatos jogorvoslatnál a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének döntése ellen maradna a Fővárosi Törvényszék hatásköre<sup>110</sup> csak a

<sup>106</sup> az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló többször módosított 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 31.§ (2) bekezdés

<sup>107</sup> Országgyűlési képviselők választása

2014. április 6.

2010. április 11. 2010. április 25.

2017/2.

2006. április 09. 2006. április 23.

2002. április 07. 2002. április 21.

<sup>108</sup> Ve. 6.§ (3) bekezdés

<sup>109</sup> Kp. 8.§ (1) bekezdés

<sup>110</sup> Ve. 236.§. (7) bekezdés

megnevezés pontosítása alapján a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma lenne nevesítve, a helyi választási iroda vezetőjének névjegyzékbe vétellel kapcsolatos döntése ellen a járásbíró-ság<sup>111</sup> helyett a „régióközponti” közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnának el.

### **Szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat elleni jogorvoslat**

Az országgyűlési egyéni szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az Ítéltábla helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járhatna el, mivel 106 egyéni szavazólap van és a jogorvoslat két egyszerűen megítélhető kérdésben merülhet fel. Az első a jelöltek sorrendjének sorsolására vonatkozó szabályok megsértése, mivel a sorsolás ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, a másik a jelölőszervezet emblémájának elhelyezése. Ugyanaz a bíróság dönthetne az országos egy darab listás szavazólap adattartalmáról is.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásánál a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos bírósági felülvizsgálati kérelem esetén az ítéltábla helyett a „régióközponti” közigazgatási és munkaügyi bíróság járhatna el, mivel jelentős mennyiségű különböző típusú szavazólap van.

### **Helyi önkormányzati választás eredményét megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása**

A helyi önkormányzati választáskor az eredményt megállapító másodfokú döntéssel szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása jelenleg az illetékességi szabályok szerinti öt ítéltábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozik, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintő, 2018. január 1-jétől hatályba

lépő szervezeti reform jegyében a nyolc „régióközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok járhatnának el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek rendelkeznek közigazgatási ügyszakkal.

A Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma bírálhatná el.

### **A választási szerv hallgatása miatti jogorvoslat**

Speciális a meghozandó döntésnél, hogy a fellettes választási szerv a választási szerv hallgatása esetén, soron kívüli eljárás lefolytatására utasít, vagy meghozza az elmulasztott döntést, a Nemzeti Választási Bizottság esetén azonban csak soron kívüli eljárás lefolytatására utasíthat a Kúria.<sup>112</sup> Speciális, adminisztratív jellegű jogorvoslat miatt itt sem indokolt a Kúria hatásköre, a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma soron kívüli eljárás lefolytatására utasítása megfelelő megoldás lenne.

### **Egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata elleni jogorvoslat**

Az elbírálásra nincs speciális határidő, így az általános bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó három napos határidő áll rendelkezésre, ami ésszerűtlenül rövid. A helyi választási iroda vezetője az általános választás évében március 31-ig módosítja a választókerületi beosztást.<sup>113</sup> Ez a határidő az általános választás évében korábbra tehető, biztosítva így a felülvizsgálati kérelem elbírálására a speciális, a döntés tartalmához igazodó határidőt. Nemcsak az elbírálási határidő növelése indokolt, hanem a döntés meghozatalához szakértő igénybevétele vagy szemlére is szükség lehet.

<sup>111</sup> Ve. 236.§. (4) bekezdés

<sup>112</sup> Ve. 242.§ (2) bekezdés  
2017/2.

<sup>113</sup> Ve. 306/C. §

### A szavazókörok kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat

Ebben a jogorvoslatban, mivel az egyéni választókerületen belüli módosításról van szó, a területi választási iroda vezetőjének határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.<sup>114</sup> Érdeemes azonban megfontolni és itt is biztosítani a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, mivel a területi választási iroda vezetője egyszemélyben hoz döntést. Ebben a jogorvoslatban a „régiónközponti” közigazgatási és munkaügyi bíróság járhatna el. Amennyiben az egyfokú jogorvoslat mellett dönt a jogalkotó úgy érdemes megfontolni garanciális szempontból a Velencei Bizottság<sup>115</sup> korábban idézett célkitűzését, miszerint a jogerős végső döntést lehetőleg választási eljárási ügyekben a bíróság hozza meg.

### A média kampányban való részvételével kapcsolatos jogorvoslat

Az általános jogorvoslati rendhez hasonlóan a bírósági felülvizsgálati kérelmek elbírálása jelenleg az illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) hatáskörébe tartozik, amelyeknél közigazgatási ügyszak nincs. A decentralizáció és a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat érintő, 2018. január 1-jétől hatályba lépő szervezeti reform jegyében a nyolc „régiónközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok járhatnának el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek rendelkeznek közigazgatási ügyszakkal.

A választási eljárásban a jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására szolgáló határidők differenciálása

A választási eljárásban az sajátosan rövid határidőket differenciálni érdemes, amely jobban igazodhat a speciális jogorvoslatok jellemzőihez, így az adminisztratív jellegűek (névjegyzék, szavazólap adattartalma, választási szerv hallgatása) rövidek, míg a több

szempont figyelembevételét igénylő kérdések (választás eredményének megállapítása, választókerületek, szavazókörok meghatározása, módosítása) esetén hosszabb határidők indokoltak, biztosítva a megalapozott döntéshozatalt. A jogorvoslati jog biztosítása szempontjából fontos, hogy amennyiben lehetőség van rá, ne napban, hanem munkanapban legyenek meghatározva a jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására szolgáló határidők.

A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat során hozható döntések

Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a választási bizottság döntését a bíróság hatályaon kívül helyezze és új eljárás lefolytatását rendelje el, a helyben hagyás és a megváltoztatás mellett. Ezzel kezelhető a választási szervek eljárási szabálysértéseinek megfelelő reparálása a jogorvoslati eljárás során.

### A népszavazási eljárás

#### Az országos népszavazás

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.új) szabályozásában az országos népszavazásnál az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozik, amelynek döntése ellen felülvizsgálati kérelmet a Kúriának címezve lehet beadni.<sup>116</sup>

A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.régi) az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos Nemzeti Választási Bizottság döntése elleni

<sup>114</sup> Ve. 234. § (3) bekezdés

<sup>115</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters 2017/2.

<sup>116</sup> Nsztv.új 28.§

jogorvoslat elbírálására az Alkotmánybíróságot jogosította fel, az új szabályozásban ez a hatáskör átkerült a Kúriához. További érdemi változás, hogy ha a Kúria nem találja törvényesnek az Nemzeti Választási Bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát, azt meg kell változtatnia, s nincs lehetősége arra, hogy a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítsa.<sup>117</sup> Amennyiben a népszavazási kezdeményezés visszautasításáról hozott határozat ellen nyújtanak be felülvizsgálati kérelmet, azt a Kúria vagy helyben hagyja, vagy a Nemzeti Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.<sup>118</sup>

Az Nsztv.új szabályozásában az aláírásgyűtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslati határidők az Nsztv.régi szabályozásához képest három napról öt napra hosszabbodtak.<sup>119</sup>

Az országos népszavazás során - figyelembe véve a 2018. január 1. napján hatályba lépett közigazgatási bíráskodást érintő átfogó reformot - a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járhatna el, ezzel egy bírói szervezetben tartva az ügýtípushoz kapcsolódó bírói gyakorlatot, és tehermentesítve a Kúriát. Megemlítve természetesen az itt is felmerülő a választási eljárásban meglévő jogorvoslati rendszer sarkalatos szabályozását. A Nemzeti Választási Iroda által közzétett statisztika<sup>120</sup> alapján 2017 évben 132, 2016 évben 32, 2015 évben 104, 2014 évben 14 országos népszavazási kezdeményezést nyújtottak be a Nemzeti Választási Bizottsághoz.

### A helyi népszavazás

A helyi népszavazás esetében az aláírásgyűtéssel kapcsolatos kifogás elbírálása a helyi választási bizottság hatáskörébe tartozik, annak

határozata elleni fellebbezést a területi választási bizottság bírálja el.<sup>121</sup> Ugyanígy a helyi népszavazással kapcsolatos kifogásról szintén a helyi választási bizottság dönt és annak döntése elleni fellebbezésről a területi választási bizottság dönt.<sup>122</sup>

Nsztv.új 1. § (1) bekezdése alapján az e törvényben hatálya alá tartozó eljárásokra a Ve. Általános részét - az e törvényben foglalt eltérésekkel - alkalmazni kell. Mivel az Nsztv.új 65.§<sup>123</sup> nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket a másodfokú határozatot hozó választási bizottság döntése ellen benyújtható bírósági felülvizsgálati kérelem tekintetében, így a Ve. általános jogorvoslati szabályainak megfelelően a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla<sup>124</sup> jár el. A Ve. hatásköri szabályaihoz hasonlóan itt is megállapítható, hogy illetékességi szabályok szerinti öt ítélőtábla (Főváros, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged) esetében nincs közigazgatási ügyszak, így mind a szakmai döntés megalapozottsága, mind a decentralizált hatáskör-telepítés érdekében célszerű a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak adni ezt a hatáskört. A 2018. január 1-jétől hatályba lépő szervezeti reform jegyében a közigazgatási ügyszakkal rendelkező, nyolc „régiónálközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróság járhatna el (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém)

A területi<sup>125</sup> (megyei és a fővárosi) szintű helyi népszavazási eljárás esetén a helyi választási bizottság számára megállapított hatáskört a területi választási bizottság, a területi választási bizottság számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Bizottság, a helyi választási iroda és annak vezetője számára megállapított hatáskört a területi választási iroda és vezetője gyakorolja. A felülvizsgálati eljárásban a kérdés hitelesítés kapcsán a törvényszék

<sup>117</sup> Nsztv.régi 22.§ (3) bekezdés

<sup>118</sup> Nsztv.új 30.§ (2) bekezdés

<sup>119</sup> Nsztv.új 28.§ (1) bekezdés, 40.§ (1) bekezdés

<sup>120</sup> <http://www.valasztas.hu/orszag-os-nepszavazasok>

<sup>121</sup> Nsztv.új 56.§ (2) bekezdés

<sup>122</sup> Nsztv.új 89. § (2) bekezdés

<sup>123</sup> Nsztv.új 65. § Az országos népszavazási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell a Ve. 2017/2.

244. § (2) bekezdése, 245. §, 247. § (1) és (3) bekezdése, 250. §, 251. §, 256. § (2) bekezdése, 257. § (3) bekezdése, 258. § (1) bekezdése, 259-270. §, 271. § (2) bekezdése, 272-274. §, 275. § (1) és (2) bekezdése, 277-281. §, 283-285. §, 288-291. §, 293. §, 297. §, valamint 298. § rendelkezéseit is.

<sup>124</sup> Ve. 229.§ (1) bekezdés

<sup>125</sup> Nsztv.új 90.§

számára megállapított hatáskört a Kúria gyakorolja. Az országos népszavazáshoz hasonlóan itt is a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járhatna el, az ügýtípushoz kapcsolódó bírói gyakorlatot egy szervezetben hasznosítva, és a Kúria tehermentése érdekében.

A Váe. szabályozása tartalmazta korábban a népszavazásra vonatkozó hatáskör telepítési rendelkezéseket ennek megfelelően a helyi, illetőleg a területi választási iroda vezetőjének a népszavazás-kezdeményezés aláírásgyűjtő íveinek hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen a közzétételtől számított tizenöt napon belül a járásbíróshoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz), illetőleg a törvényszékhez lehetett kifogást benyújtani.<sup>126</sup>

A képviselőtestület népszavazást elrendelő, valamint a kötelező népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen a határozat közzétételétől számított nyolc napon belül szintén a járásbíróshoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz), illetőleg a törvényszékhez lehetett kifogást benyújtani.<sup>127</sup> A korábbi szabályozás tehát figyelembe vette a decentralizált hatáskör-telepítés követelményét.

Az Nsztv.új szabályozásában a felülvizsgálat során a bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja,<sup>128</sup> a döntés hatályon kívül helyezésére és új eljárásra utasításra lehetőség nincs. A választási bizottság eljárási szabálysértéseinek reparálására nincs lehetőség a jogorvoslati eljárás során.

### **A népszavazás szavazólap adattartalma elleni jogorvoslat**

#### **Országos népszavazás szavazólap adattartalma elleni jogorvoslat**

Az Nsztv.új 1. § (1) bekezdése alapján az e törvényben hatálya alá tartozó eljárásokra a

Ve. Általános részét - az e törvényben foglalt eltérésekkel - alkalmazni kell. Mivel az Nsztv.új 65.§<sup>129</sup> nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozat ellen benyújtható bírósági felülvizsgálati kérelem tekintetében, így a Ve. speciális jogorvoslati szabályainak megfelelően az országos népszavazás szavazólap adattartalmáról a Nemzeti Választási Bizottság dönt, melynek döntése ellen a Kúriához lehet benyújtani felülvizsgálati kérelmet.

A döntés adminisztratív jellege miatt a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma járhatna el, nem terhelve ezzel a Kúriát.

### **A helyi népszavazás szavazólap adattartalma elleni jogorvoslat**

A helyi népszavazás szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a választási bizottság székhelye szerinti ítélőtábla, a területi népszavazás szavazólap adattartalmának esetén a Kúria bírálja el.<sup>130</sup>

A döntés adminisztratív jellege miatt ebben az esetben is a Kúria helyett a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma, míg az ítélőtáblák helyett a közigazgatási ügyszakkal rendelkező nyolc „régiónközponti bíróságként” működő közigazgatási és munkaügyi bíróság (Főváros, Budapest Környéki, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Veszprém) járhatna el megvalósítva a decentralizált hatáskör-telepítést és a felsőbb bíróságok tehermentesítését. Ez az egyszerű megítélésű, adminisztratív jellegű felülvizsgálati eljárás hatáskör módosítása illeszkedne a 2018. január 1-jétől hatályba lépő közigazgatási bíráskodás reformjához.

<sup>126</sup> Váe. 146. § (1) bekezdés

<sup>127</sup> Váe. 146. § (2) bekezdés

<sup>128</sup> Ve. 231.§ (5) bekezdés

<sup>129</sup> Nsztv.új 65. § Az országos népszavazási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell a Ve. 244. § (2) bekezdése, 245. §, 247. § (1) és (3) bekezdése, 2017/2.

250. §, 251. §, 256. § (2) bekezdése, 257. § (3) bekezdése, 258. § (1) bekezdése, 259-270. §, 271. § (2) bekezdése, 272-274. §, 275. § (1) és (2) bekezdése, 277-281. §, 283-285. §, 288-291. §, 293. §, 297. §, valamint 298. § rendelkezéseit is.

<sup>130</sup> Ve. 240.§ (2) bekezdés

## Választási bizottságok

### Országos népszavazás

Fontos még kitérni a népszavazási eljárásban döntő szerephez jutó választási bizottságok delegált tagjaira vonatkozó speciális szabályokra, amely szerint az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői egy közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok egy-egy tagot bízhatnak meg. A szavazatszámoló bizottságba, valamint az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői két közös tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok két-két tagot bízhatnak meg.<sup>131</sup> Valamint jogosultak politikai reklámok közzétételére az Európai Parlamenti választások szabályainak alkalmazásával<sup>132</sup>, a szavazóköri névjegyzékben szereplő választók adatainak megismerésére<sup>133</sup> a levélszavazás szavazási iratainak ellenőrzése és a szavazatok megszámlálása törvényességének ellenőrzésére.

### Helyi népszavazás

A helyi népszavazáson a helyi választási bizottságba, fővárosi, megyei ügyben a területi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői közösen, választási bizottságonként egy tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de a képviselő-testületben képviselőcsoporttal rendelkező szervezetek egy-egy tagot bízhatnak meg.

A szavazatszámoló bizottságba, valamint az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői közösen, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de a képviselő-testületben képviselőcsoporttal rendelkező szervezetek két-két tagot bízhatnak meg.<sup>134</sup>

A jogalkotó ismét az országos szabályokat kívánta adaptálni a helyi viszonyokra figyelmen kívül hagyva annak eltérő sajátosságait. A Mötv. nem is említ képviselőcsoportot, azt nem szabályozza, így azok megalakítása nem kötelező. Amennyiben helyi rendeletben történik szabályozás a képviselőcsoportokra – jellemzően a szervezeti és működési szabályzatban<sup>135</sup> – az településenként eltérhet. Itt figyelembe kell venni az önkormányzati választási rendszer sokrétű sajátosságait. A legfeljebb tízezer lakosú településeken a képviselőtestület tagjainak megválasztására az egyéni listás választási rendszer szolgál. A 10.000 lakos feletti települések esetén a vegyes választási rendszerben egyéni választókerületekben és kompenzációs listákon lehet mandátumot szerezni. A megyei közgyűlési és fővárosi választásokon a pártok és társadalmi szervezetek által állított listák egyikére leadott vokssal lehet szavazni. A fővárosi közgyűlés tagjai a főpolgármester, a fővárosi kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselő.<sup>136</sup>

Különböző választási típusoknál eltérő a frakciók alakításának jelentősége, tízezer fő alatti településeken, ahol meghatározó, több helyen kizárólagosan független képviselőkből álló testületeknél értelmezhetetlen a képviselőcsoportok alakítása. Mivel a képviselőcsoportoknál nincs törvényi minimum létszám szabályozva a képviselő-testületek többségi döntéssel kirekeszthetik a kisebbségben levőket a képviselőcsoport létrehozás lehetőségéből, azzal, hogy a helyi viszonyokhoz mért magasabb számot határoznak meg pl. három azonos jelölőszervezethez tartozó ellenzéki képviselő esetén a helyi szervezeti és működési szabályzatban ennél magasabb számban határozzák meg a képviselőcsoport alakításához szükséges minimális létszámot.

<sup>131</sup> Nsztv.új 68.§ (2) (3) bekezdés

<sup>132</sup> Nsztv.új 69.§

<sup>133</sup> Nsztv.új 70.§

2017/2.

<sup>134</sup> Nsztv.új 83.§ (2) (3) bekezdés

<sup>135</sup> Mötv. 53. §

<sup>136</sup> Mötv. 22. § (3a) bekezdés

Az Alaptörvényben<sup>137</sup> rögzített helyi népszavazás kapcsán a választási bizottságokba delegálás szabályainál érdemes az egyes választási típusokhoz kötődő sajátosságokat figyelembevevő rendelkezést alkotni. A választási bizottságokba delegálást vállaló személyek száma szavazásonként folyamatosan csökken.

A Nemzeti Választási Iroda tájékoztatása alapján, 8306 szavazatszámú bizottság működött a legutóbbi 2016. október 2-án megtartott országos népszavazáson és 2025 helyi választási bizottság, amelyekbe a Fidesz 13122, az MSZP 3811, a KDNP 239, a Jobbik 170, az LMP 41 delegáltat küldött az összesen több mint 10000 választási szervbe. A kormány által indítványozott népszavazáson a szavazatszámú bizottságok többségében egyetlen ellenzéki tag sem ellenőrizte a választások tisztaságát.

A szavazatszámú bizottságokban vasárnap hajnaltól késő estig díjazás nélkül részt venni egyre kevesebben szeretnének, még a választott tagok összegyűjtése is nehéz, amely tiszteletdíjjal jár. Ezért javasolt a helyi népszavazásnál képviselőcsoport helyett egy megengedőbb, de legalább is általános, nem a helyi képviselőtestületektől függő szabályt felállítani, amely csak a helyi népszavazásnál lenne alkalmazandó pl. a választási bizottságnál három képviselő regisztrálhatná magát népszavazásban résztvevő csoportként úgy, hogy egy képviselőcsoporthoz tartozó képviselők csak egy népszavazásban résztvevő csoportban lehetnek tagok és egy képviselő csak egy népszavazásban résztvevő csoportban vehetne részt. Ezzel megakadályozandó az a fajta visszaélés, hogy a képviselőtestületi többség több csoportot létrehozva túlsúlyba kerüljön a választási bizottságokban.

### **Helyi népszavazási indítvánnyal támadott önkormányzati döntés visszavonása**

Az elmúlt években a népszavazási eljárások kapcsán több alkalommal előfordult, hogy a

képviselőtestületek döntésének visszavonása iránt nyújtottak be népszavazási kérdést és a támogató aláírások ismeretében a közvetett hatalmat gyakorló testület visszavonta korábbi döntését, a népszavazás kötelező kiírása helyett.

Kaposváron, a hétköznapi nevén az ún. gumiégető ügy kapcsán a helyi választópolgárok több mint 25%-ának aláírását hitelesítette<sup>138</sup> a helyi választási bizottság, ez 2047 aláírás-gyűjtő ív 78,75%-os feldolgozottságánál 13.345 aláírást jelentett. A képviselőtestület a kötelező népszavazást határozatával<sup>139</sup> elutasította, arra hivatkozva, hogy a kérdés okafogyottá vált, mivel a vállalkozó visszalépett a beruházási szándékától.

A Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.627/2016/2. számú döntésével a képviselőtestület határozatát megsemmisítette, és új határozat meghozatalára utasította. A végzés indokolása arra hivatkozott, hogy kötelező népszavazás estén a képviselőtestületnek nincs mérlegelési jogköre, ki kell írnia a népszavazást.

A képviselőtestület új határozatában<sup>140</sup> elrendelte a kötelező népszavazás kiírását, ezt a döntést a Kaposvári Törvényszék 20.Pk.21.782/2016/2. számú határozatával megsemmisítette. A végzés indokolásában a törvényszék kifejtette, hogy a kérelmezők és a kérelmezett korábbi határozatából egyértelműen kiderül, hogy a felek szerint okafogyottá vált a népszavazás kiírása, ezért az új határozatot is megsemmisítette.

A képviselőtestület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati eljárásban, a törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot,<sup>141</sup> ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a helyi választási bizottság, illetve a kérdés hitelesítésével

<sup>137</sup> Alaptörvény Állam 31. cikk (2) bekezdés

<sup>138</sup> 6/2016. (VII.25.) HVB határozat

<sup>139</sup> 150/2016. (VIII.29.) önkormányzati határozat 2017/2.

<sup>140</sup> 186/2016(X.10.) önkormányzati határozat

<sup>141</sup> Nsztv.új 58.§ (1) (3) bekezdés

kapcsolatos döntés elleni felülvizsgálati eljárásban a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.

Ezen szabályok alapján a törvényszék úgy ítélte meg, hogy a kérdés hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti okafogyottság tényét garanciális szempontból csak a bíróság állapíthatja meg a képviselőtestület nem.

A garanciális szempontú szabályozást a törvényszék az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezéseiből<sup>142</sup> vezette le, mely szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Továbbá a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Azt pedig az Mötv.<sup>143</sup> deklarálja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg. Továbbá a választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat.

A törvényszék kifejtette, hogy a képviselőtestület nem tekinthető érdektelennek a helyi népszavazás elrendeléséről szóló döntés meghozatalában, és véleménye szerint, ezért döntött úgy a jogalkotó, hogy a független bíróság dönthessen ez ügyben.

A Kúria egy másik népszavazási ügyben, ugyanebben a kérdésben más álláspontra<sup>144</sup> helyezkedett, az ún. Nolimbia népszavazási eljárásban, amikor a Fővárosi Közgyűlés népszavazást el nem rendelő határozatát,<sup>145</sup> helyben hagyta.

A Kúria döntésében kifejtette, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogal-

kalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A Kúria megítélése szerint a józan észnek megfelelő jogszabály-értelmezés követelményének ellentmond, ha a körülményekben történt lényeges változás – a népszavazás megtartásának nyilvánvalóan okafogyottá válása – ellenére a képviselő-testületnek el kellene rendelni a helyi népszavazást, s azt csak egy esetleges bírói felülvizsgálat korrigálhatja. Az ún. Nolimbia népszavazási eljárásban a Kúria szerint a józan észnek ellentmond az a jogszabály-értelmezés, amely szerint hiába vonta vissza az olimpiai pályázatát a főváros, a népszavazást arról, hogy a főváros vonja vissza az olimpiai pályázatát, mégis el kell rendelni.

A Kúria ezen döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyben még nem született döntés.

Véleményem szerint mindkét bírói tanács olyan érveket sorolt fel, amely arra mutat, hogy nem jogértelmezési, hanem egyértelmű, jogi garanciákat megfogalmazó törvénymódosításra van szükség.

Álláspontom szerint a közvetlen hatalomgyakorlás rendkívüli eszköze felette áll az általános döntéshozatalt jellemző közvetett hatalomgyakorlásnak, ahogy ezt az Alkotmánybíróság 52/1997. (X.14.) számú határozatában kifejti. Ezt jelzi a helyi népszavazás kötőereje, amely megköti a közvetett hatalomgyakorló képviselőtestület kezét, és eltérő döntést egy évig nem hozhat. Ha az eredményes népszavazás rendeletalkotással jár, azt csak minősített többséggel módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül később, mivel a rendeletalkotáshoz minősített döntés szükséges. Ez a fajta minősített többséget igénylő döntés is kötőerőt jelent, csak nem időben.

<sup>142</sup> Alaptörvény Az állam fejezet 31. cikk (1)-(2) bekezdés

<sup>143</sup> Mötv. 3. § (1) (4) bekezdés 2017/2.

<sup>144</sup> Kpkf.IV.37.347/2017/3.

<sup>145</sup> 235/2017. (IV. 5.) Fővárosi Közgyűlési határozat

Több népszavazási eljárást figyelembe véve a hatályos szabályozásban számomra az a jogértelmezés jelent garanciát, ha a közvetlen hatalomgyakorlás primátusát vesszük zsinórmértékül, és az okafogyott népszavazás kiírásának kérdéséről szóló döntést, külön jogorvoslati eljárásban a bíróság hozza meg kizárólag. Amennyiben a közvetett hatalmat gyakorló testület lenne erre feljogosítva, visszaélhetne e jogával, mint a támadott döntés meghozója, hiszen egy visszavont döntésnek nincs kötőereje és azt bármikor módosíthatja, a támadott döntést azonos vagy hasonló tartalommal ismét megalkothatja.

A helyi népszavazás esetén a kötőerő a jelenlegi szabályozásban, időben a legrövidebb a népszavazás eljárási határidőihöz képest, mindössze egy év, amely a helyi népszavazás jogintézményét kiüresíti, a közvetlen hatalomgyakorlás helyett a sok közül egy politikai eszközzé silányítja magát az intézményt.

Az ún. római-parti mobil gát népszavazási esetben a Kúria jogorvoslati eljárásban hitelesítette<sup>146</sup> a népszavazási kérdést 2017. október 10. napján kelt döntésében, amely a Fővárosi Közgyűlés 2017. április 5-én hozott határozatának hatályon kívül helyezésére irányult. A támadott határozatot 2017. szeptember 27-i ülésén megerősítette<sup>147</sup> a Közgyűlés. A Kúria népszavazási kérdést hitelesítő döntése után nyolc nappal a támadott határozatot, mivel elkezdődött az aláírásgyűjtés egy rendkívüli testületi ülésen egyszerűen hatályon kívül helyezte<sup>148</sup> a Közgyűlés, megakadályozva a helyi népszavazást. Ez a legutóbbi eset jól mutatja, hogy a jelenlegi szabályozás alkalmatlan biztosítani a népszavazás jogának gyakorlását, amely az Alaptörvényben biztosított, de gyakorlatban nem, csak elvben létezik, azaz a közvetlen hatalomgyakorlásnak ez a formája nem érvényesül.

Amennyiben elfogadjuk az Alkotmánybíróság által is megerősített közvetlen hatalomgyakorlás primátusát a közvetett, képviselői hatalomgyakorlással szemben, akkor olyan garanciákat kell beépíteni a szabályozásba,

hogy egy adott ponton túl ne legyen joga a képviselőtestületeknek semmilyen módon befolyásolni a népszavazási eljárást. Természetesen a népszavazási kezdeményezés egyfajta bizalmatlansági indítványként is felfogható, hiszen a választók képviselőtöket ellátó személyek testületétől a döntés jogát visszaveszik, saját kezükbe veszik azt. Ez a demokrácia.

Véleményem szerint a népszavazási kérdés hitelesítésének jogerős döntéséig van lehetősége a közvetett hatalomgyakorlónak döntését módosítani, visszavonni, amikor az aláírásgyűjtés megkezdődik már nem.

A népszavazást támogató aláírások már a bizalmatlansági indítványra kerülnek képletesen, mivel nem úgy döntöttek a képviselők, ahogy a választók megbízták őket. Amennyiben összegyűlik a kötelező népszavazáshoz szükséges aláírás, a döntést a választóknak kell meghozni. A népszavazás kötőereje pedig nem lehet egy év, mert a népszavazási eljárás pl. egy kérdés jogorvoslati eljárásban hitelesítésének idejéhez képest, komolytalan.

Nem biztos, hogy a kötőerőt csak időben szükséges megadni, a népszavazással hozott döntés megváltoztatásához, felülírásához további garanciák is meghatározhatók. A leg erősebb garancia a nép által hozott döntést csak a nép jogosult megváltoztatni elv, azaz ha a közvetett hatalomgyakorló testület, egy népszavazási döntést meg akar változtatni, forduljon a választóihoz, gyűjtsön össze annyi aláírást a kezdeményezéshez, amennyit maga határozott meg a választóknak. Ebben az esetben a jelenleg hatályos rendelkezések alapján a kezdeményező aránya közelebb lesz a 10 %-hoz és nem a 25 %-hoz, ami általános. Természetesen a garanciális szabályok skáláján széles lehetőség kínálkozik a népszavazási döntés kötőerejét illetően, így lehet növelni az időtartamot, vagy a népszavazási kérdésben a választókra bízni a kérdés kötelező elemeként. Az újabb népszavazás helyett minősített többségű döntéshozatalhoz kötni,

<sup>146</sup> Knk.IV.37.774/2017/2. számú határozat

<sup>147</sup> 1321/2017.(IX.27.) Fővárosi Közgyűlési határozat 2017/2.

<sup>148</sup> 1419/2017.(X.18.) Fővárosi Közgyűlési határozat

közmeghallgatást előírni. Számomra a rugalmas megoldás jelentene garanciát, amikor a választók a népszavazási kérdésben fogalmazzák meg döntésük kötőerejét, azaz megváltoztatásának feltételeit.

A helyi népszavazás esetén a jogorvoslati hatáskör módosítása mellett a népszavazáshoz való jog gyakorlásának garanciáit is biztosítani kell, figyelembe véve a közel öt éves új szabályozás alkalmazásának problémáit.

### **Kapcsolódó jogszabály-módosítási javaslatok**

#### **A választási irodavezetők függetlenségének garanciája**

A jegyzői kinevezés szabályainak módosítása indokolt, szakmai függetlenségének és stabilitásának erősítése érdekében a 2013 előtti képviselő-testületi kinevezéshez való visszatérés szükséges a polgármester egyszemélyi döntése helyett.

#### **A szavazóhelyiségbe való eljutás**

A választás napja vasárnap,<sup>149</sup> munkaszüneti napon történik, amely munkavállalás és tömegközlekedés szempontjából igényel új szabályozást, annak érdekében, hogy a lehető legtöbb választójogosult tudjon élni választójogával. Érdeemes megfontolni a demokratikus intézményrendszer ünnepeként megélt szavazás napját ünnepnapként rögzíteni azon munkavállalók érdekében, akik vasárnap is dolgoznak. Ez nem csak a vasárnap dolgozó munkavállalók szavazási hajlandóságát befolyásolná kedvezően, de a bevásárlóközpontok látogatói számára is több idő jutna a részvételre.

A tömegközlekedésben pedig legalább 10 és 17 óra között munkanapi menetrenddel lehetővé kellene tenni a könnyebb eljutást a szavazóhelyiségekbe. Fontos terhet levéve azok válláról, akik szervezeten, bár nem busszal viszik önzetlenül, természetesen ötletszerűen és nem listák alapján a választókat szavazni. A közérdek előbbre való, mint a magán, ezért a

közpénzből finanszírozott tömegközlekedés segítse a választók szállítását ne magánszemélyek.

#### **A választási bizottságok pártatlanságának garanciája**

A választási bizottság választott tagjainak jelölési törvényi szabályait lehet további rendelkezésekkel kiegészíteni, amely biztosítja, hogy csak olyan jelöltek közül választhasson a képviselő-testület, akik a legszélesebb közbizalmat bírják. A választási iroda vezetője a választási bizottság választott tagjaira vonatkozó személyi javaslatát a megválasztásukat megelőző 15 napig tegye közzé. A jelölési folyamat nyilvánossága és az elfogult jelöltekkel szembeni tiltakozás lehetősége kiegészítené a jelenlegi jelölési folyamatot.

További garancia lehet a jogorvoslati eljárásban eljáró testület tagjaival szemben, hogy a törvény írjon elő bizonyos végzettségi követelményeket, akik képesek értelmezni a jogszabályokat, valamint végzettségüknél, szakmai tapasztalatuknál fogva megfelelő szakmai tekintéllyel is bírijanak a lakosság előtt. Ezt keretszabályozással, települési szinthez igazodó adottságok figyelembevételével lehetne meghatározni. A szakmai és erkölcsi tekintélyt szolgálhatja a bírákkal szembeni életkorhatár rögzítése a jogorvoslat során eljáró bizottsági tagokkal szemben is. A Nemzeti Választási Bizottság választott tagjával szemben mindképp a bírákra vonatkozó szakmai és életkori követelményeket szükséges előírni hatáskörük és mandátumuk sajátosságára tekintettel. A megbízott tagokkal szemben ugyanilyen követelmény kerülhet előírásra.

#### **Sarkalatoság kérdése**

Fenti javaslatok alfája és ómegája a sarkalatosnak minősülő szabályoknak megfelelő konszenzusos javaslatétel és elfogadottság. Azonban ne legyünk hipokriták, ez alkupozíciókban elérhető részegységekben valósulhat meg, nem pedig egységes, átfogó reformként.

<sup>149</sup> Ve. 6.§ (2) bekezdés  
2017/2.

A megegyezés eredményeként a sarkalatos törvények és rendelkezések számának ésszerű rögzítése szükséges. Az Alaptörvényben garantált alapvető jogok érvényesüléséhez való szoros kötődés az egyetlen elvi alap a minősített többségi elfogadás követelményéhez, nem pedig szimpla hatalom-technikai megfontolás. Az alkotmánybíróság legfőbb feladata ezen értékek védelme, nem pedig elvi alapok nélküli jogszolgáltatás, ahhoz nem kell alkotmánybíróság, elég egy elektronikus űrlap, hiszen az informatikai megoldások lehetővé teszik a sarkalatosnak minősülő rendelkezések eltérő jelölését, és annak alkalmazásával az automatikus megsemmisítést.

Ez a technikai példa talán erőltetett, de a kor-szellemet jól mutatja. Ma már a közigazgatásban, hatósági ügyekben a formalizált eljárások száma jelentős és számuk egyre nő. A

bíróságok jó gyakorlatai is az uniformizált eljárások felé nyitnak. Az automatizmusnak is megvan a maga terepe, de az jogi tények igazolására alkalmas, nem jogszolgáltatásra, különösen nem igazságszolgáltatásra.

Az alkotmánybíróságra ruházható át az alkotmányi szabályozásban rögzített, kizárólag az alapvető jogok védelme érdekében, a minősített többség szükségességének végső kimondása.

Ennek általános elvi rendelkezésként való kimondása adhat megoldást a sarkalatos szabályokból épített falra, amely ugyanazt a szerepet kezdi betölteni, mint az első szabad választásokat követő 1990. évi rendszerváltást megakadályozni szándékozó széleskörű kétharmados szabály. Nem minden falat kell/lehet áttörni/lerombolni.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Ha nincs rajta se ajtó, se ablak, utólag is lehet rá vágni, hogy legyen hova kirakni a Virágot. (szerző általi 2017/2.

kiegészítés)