

TÓTH KÁROLY

A magyar választási eljárás néhány kérdése az Országos Választási Bizottság gyakorlatában

Az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselő-választások során fontos érdek fűződik ahhoz, hogy az eljárás egész időtartama alatt megfelelő jogi biztosítékok álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy a lehető legszűkebb körre szoruljon a választások tisztasága megsértésének lehetősége. Ennek a garancia-rendszernek lényeges elemei a választási szervek, amelyek fő feladata az eljárási szabályok betartása feletti őrködés, azaz a jogsértések megakadályozása, illetve ezek megtörténte esetén a szükséges intézkedések megtétele, amellett, persze, hogy önmaguk eljárása is feleljen meg a törvényességnek.

A választási eljárás szabályai a hatalomgyakorlás jogi alaprendjének kiemelkedő jelentőségű rendelkezései: a legfelsőbb szinten elhelyezkedő jogalkotó szerv – az Országgyűlés –, illetve a helyi hatalomgyakorlás döntéshozó testületeinek létrehozását, képviselőinek megválasztását rögzítik. Ezt honorálja az Alkotmány is: nem csupán a törvényhozási tárgyak körébe sorolja, azaz azt írja elő, hogy erről csak a legmagasabb szintű jogszabály szólhat, hanem a közönséges törvények közül is kiemeli azáltal, hogy ún. „*kétharmados*” törvénnyé minősíti.¹ – Ilyen jogszabály ma hazánkban a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.).²

Bár a törvény a címe szerint „a választási eljárásról” szól, *tárgyi hatálya* nem csupán a szoros értelemben vett „választásra” (azaz az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok tagjainak választására) terjed ki, hanem az országos és helyi népszavazásra, valamint az országos és helyi népi kezdeményezésre is; ez utóbbiakra vonatkozó, az általános szabályoktól való eltéréseket „különleges rendelkezések” tartalmazzák.³

¹ Az Alkotmány 71. § (3) bek. szerint „Az országgyűlési képviselőknek, illetőleg a helyi képviselőtestületek tagjainak és a polgármestereknek a választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

² Témánk szempontjából természetesen a Ve-nek van elsődleges jelentősége, de meg kell említeni, hogy hasonlóképpen kétharmados törvények az egyéb (anyag) választójogi szabályok is, mint pl. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Vjt.), illetve A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv.

³ A tárgyi hatályt egyrészt azért említem külön, hogy jelezzem: most csak a „választásokkal” kapcsolatos eljárási kérdésekkel foglalkozom, a népszavazással, népi kezdeményezéssel nem, másrészt azért, mert később ez utóbbiakra is utalok majd.

Valamely szabályozási kérdésnek a törvényhozási tárgyak illetve kétharmados törvények körébe emelése azonban önmagában nem zárja ki az alacsonyabb szintű jogalkotó szervnek adható *felhatalmazást* valamely részletszabály kibocsátására. A Ve. is él ezzel az elvi lehetőséggel, s felhatalmazza a Kormányt valamint a belügyminisztert lényegében szervezési, technikai szabályok kiadására.⁴

I. A választási szervek

A választási szervek jellegük illetve funkciójuk alapján két csoportra oszthatók: a választások társadalmi kontrollját megvalósító választási bizottságokra és a közszolgáltatási tevékenységet ellátó választási irodákra.⁵

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

Választási bizottságok:

- a) a szavazatszámlláló bizottság,
- b) a helyi választási bizottság,
- c) az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- d) a területi választási bizottság,
- e) az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB).

Valamennyiük közös jellemzője, hogy választott szervek; tagjaikat a megfelelő szintű önkormányzatok testületei választják (a szavazatszámlláló és a helyi választási bizottság három – speciális esetben öt – tagját és a szükséges számú póttagot a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi választási iroda vezetőjének indítványára, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a területi választási bizottság három-három tagját és a szükséges számú póttagját a fővárosi, megyei közgyűlés választja meg; személyükre a területi választási iroda vezetője⁶ tesz indítványt.

⁴ „152. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorozását, székhelyét és területét megállapítsa. 153. § Felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendeletben állapítsa meg: a) a névjegyzék és választójog nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása, valamint a választókerületek és a szavazókörök kialakítása előkészítésének rendjét, b) a választási eljárás határidőit és határnapjait, c) a választási irodák feladatait és tagjainak képzését; az országos, területi, helyi választási irodák közötti hatáskörmegosztást, d) a választásokkal összefüggő állami feladatok számítástechnikai, szavazatoszesztési rendjének megszervezését, technikai lebonyolítását, e) az értesítő, az ajánlószelvény, az aláírásgyűjtő ív mintáját, a választási jegyzőkönyvek, adatlapok és egyéb nyomtatványok mintáit, példányszámát és továbbításának rendjét, f) a választási eredmény országosan összesített adatainak körét, g) a választási költségek normatíváit, tételait, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét.”

⁵ Ve. „35. § (1) A választási irodák a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatásával, választási adatkezeléssel, a technikai feltételek megteremtésével, a törvényes feltételek meglétének és a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésével összefüggő állami feladatot ellátó szervek. (2) Minden választási bizottság mellett – kivéve a szavazatszámlláló bizottságot – választási iroda működik. A szavazatszámlláló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik.” – E törvényi rendelkezésből is kitűnik, hogy a választási irodák lényegében technikai-adminisztratív, szakmai ellenőrzést végző hivatali szervek. Mivel tevékenységük a témánkhoz közvetlenül nem kapcsolódik, részletes bemutatásukat mellőzzük.

⁶ A helyi és az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az illetékes jegyző, a területi választási iroda vezetője a főjegyző.

Hasonlóképpen valamennyi bizottság tagjaira *összeférhetetlenségi* szabályok is irányadók. A Ve. 22. §-a szerint „(2) A választási bizottságnak nem lehet tagja a köztársasági elnök, állami vezető, közigazgatási hivatal vezetője, képviselő, megyei közgyűlés elnöke, polgármester, jegyző, főjegyző, választási iroda tagja, a választási bizottság illetékességi területén működő közigazgatási szerv köztisztviselője, valamint a választókerületben induló jelölt. (3) Nem lehet a választási bizottság választott tagja a (2) bekezdésben foglaltakon túl a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja, valamint a választókerületben induló jelölt hozzátartozója sem. (4) Az olyan választási bizottságoknak, amelyek a jogorvoslati eljárásban egymással döntési, döntést felülbíró kapcsolatba kerülhetnek, nem lehetnek tagjai az egymással hozzátartozói kapcsolatban álló személyek.”

A választási bizottságok tagjainak egy része választott, másik része a választásban érdekelt jelöltek, jelölő szervezetek képviseletét ellátó, megbízott tag.

II. Az OVB szervezete és hatásköre⁷

Az Országos Választási Bizottság öt tagját és általában két póttagját az Országgyűlés választja meg; személyükre – a pártok javaslataira is figyelemmel – a belügyminiszter tesz indítványt. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság ésa területi választási bizottság három-három tagját és a szükséges számú póttagját, valamint az OVB tagjait és póttagjait az országgyűlési képviselők általános választásának kitézését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 51. napon kell megválasztani. – Ne feledjük: az új OVB tagjaira tehát a megbízatási idejének vége felé járó belügyminiszter tesz javaslatot, olyan új OVB-re, amelyik a tényleges tevékenységét a következő parlamenti ciklusban fejt ki, akkor, amikor már nem szükségképpen lesz tisztségében az indítványozó miniszter.

A bizottságok létrehozása körül gyakran politikai polemizálás erősödik föl, arra hivatkozva, hogy a belügyminiszter természetesen *olyan összetételű* OVB-re tesz javaslatot, amely megválasztása esetén a maga módján politikai támogatást nyújt a kormányon lévőknek. – Ezt az aggályt valószínűleg soha sem lehet eloszlatni, még akkor sem, ha az OVB-tagok szakmai tisztességét nem vonjuk kétségbe. Ebből a szempontból tehát a bizottságok tagjai megválasztásának időpontja gyakorlatilag közömbös. Hiba ugyanis abból kiindulni, hogy az OVB közvetlenül befolyásolhatja a választások végleges eredményét, kimenetelét. A nyers kormány-függőség már csak azért sem érvényesülhet, mert egyrészt az OVB-ben teljes jogú tagként vesznek részt az Országgyűlés alakuló ülésén képviselőcsoportot (frakciót) alakító pártok által megbízott tagok is, másrészt a választási bizottságok működése és tevékenysége, valamint a választási bizottságok rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak,⁸ harmadsorban pedig az OVB döntéseinek egy része a Legfelsőbb Bíróság illetve az Alkotmánybíróság előtt megtámadható. Általános szabályként érvényesül, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtt a választásokkal kapcsolatos, az Alkotmánybíróság előtt pedig a népszavazással kapcsolatos határozatok támadhatók meg.

⁷ Mivel e tanulmány az OVB (1998–2000 közötti) gyakorlatának vázlatos feldolgozására irányul, a többi, alacsonyabb szintű bizottság hatáskörének, működésének bemutatását ehelyütt mellőzzük.

⁸ A választási eljárás nyilvánossága természetesen nem sértheti a szavazás titkosságát és a személyhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat.

A probléma inkább abban rejlik, hogy az új OVB-t *röviddel a szavazást megelőzően* kell létrehozni, akkor, amikor már azonnal közvetlen tennivalói is vannak (pl. a jelöltek állítani kívánó pártok regisztrációja) a küszöbön álló országgyűlési választások miatt. Nincs tehát módja „beletanulni” tevékenységébe, azonnal éles helyzetben kell felelősen döntenie, s ez súlyos szakmai és erkölcsi kockázatokkal jár.⁹

Mindezek miatt érdemes lenne megfontolni azt a változatot, hogy az OVB-t az országgyűlési *választásokat követően* az újonnan megválasztott Országgyűlés hozza létre. Ekkor az OVB-nek módja lenne közel négy éven keresztül, a következő parlamenti választásokig „beletanulni” tennivalóiba, pl. a fél évvel későbbi önkormányzati, az esetleges időközi stb. választások idején, hogy aztán kellő „ráfutás” után megfelelő tapasztalatokkal láthassa el a bő három év múlva esedékes országgyűlési választásokkal kapcsolatos tennivalóit.

Az Országos Választási Bizottság a Ve. 34. § (2) bek. szerint

- a) állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében; az állásfoglalás ellen jogorvoslatnak helye nincs; az állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni,
- b) dönt a listák és az azokon szereplő jelöltek, a jelölő szervezetek nyilvántartásba vételéről, illetőleg elutasításáról,
- c) kisorsolja a listák sorszámát,
- d) jóváhagyja az országos népszavazás szavazólapjainak adattartalmát,
- e) dönt a benyújtott kifogásról,
- f) megsemmisíti a szavazás eredményét, ha olyan törvénysértést állapít meg, amely azt érdemben befolyásolta,
- g) megállapítja, hogy mely jelölő szervezetek érték el a törvényben meghatározott mértékű %-os szavazathatárt,
- h) megállapítja, hogy az országosan összesített töredékszavazatok alapján az országos listák jelöltjei közül kik szereztek mandátumot,
- i) kiadja a mandátumot szerzett képviselőknek a megbízólevelet,
- j) megállapítja és közzéteszi a választás országosan összesített eredményét,
- k) kitűzi az időközi országgyűlési képviselőválasztást, és megállapítja annak naptár szerinti határnapjait,
- l) a tudomására jutott törvénysértés esetén kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező szerv döntését,
- m) beszámol az Országgyűlésnek az országgyűlési képviselők, valamint az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásáról, továbbá az országos népszavazásról,
- n) eljár mindazokban az ügyekben, melyeket törvény a hatáskörébe utal.

Az OVB-nek nem minden döntése ellen lehet tehát jogorvoslattal élni, az a) pontban foglalt hatáskörében hozott állásfoglalása végleges („jogerős”), az más fórum előtt nem támadható meg.

⁹ E szempontot még akkor sem szabad figyelmen kívül hagyni, ha tudjuk, hogy az Országos Választási Iroda munkatársai valóban fölklészült, a választási eljárás legapróbb elméleti és gyakorlati kérdéseiben egyaránt jártas szakemberek, akik képesek profi módon segíteni az OVB munkáját.

Az OVB hatáskörét illetően az 1998–2000 közötti ciklusban meg-megújuló gondot jelentettek azok az esetek, amelyek a *média működésével kapcsolatban* jelentek meg az OVB előtt. A választási szervek működése nyilvános, s főképpen a választások körül e testületek tevékenysége – különösen az OVB munkája – erőteljes publicitást kap, emiatt nem alaptalanul vélheti a választópolgár vagy valamelyik jelölt szervezet, hogy törvénysértés vagy más vitatható esetben hozzá fordulhat. Ezt meg is teszi, leginkább olyankor, amikor úgy véli, hogy egyik vagy másik jelölt vagy párt aránytalanul több lehetőséget kap a média-szereplésre a többihez képest, s ez sérti a Ve. 3. § c) pontjában megkövetelt „esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölt szervezetek között” eljárási alapelvet.

A Ve. a 44. §-ában rendelkezik is a rádió- és televízió-közvetítésről: „(1) A kampányidőszakban a műsorszolgáltatók a jelölt szervezetek, illetőleg a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést. A politikai hirdetéshez véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos. (2) A műsorszolgáltatók választási kampányban való részvételére egyebekben a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Másik jogszabályra utalás bevett gyakorlat a jogalkotásban, esetünkben tehát a rádiózásról és televíziózásról szóló törvénytől (1996. évi I. tv. – a továbbiakban: médiatörvény) várható a megoldás. „11. § (1) Választási időszakban az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi, területi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, továbbá a kisebbségi önkormányzatok választásáról szóló törvények szabályai szerint lehet politikai hirdetést műsorszolgáltatásban közzétenni. Választási időszakon kívül politikai hirdetés kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közzölhető. (2) Külföldre irányuló műsorszolgáltatásban politikai hirdetés közzététele tilos.”

A képlet világos: *mindkét törvény kölcsönösen a másikra utal.*

A zavart az okozza, hogy a választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölt szervezet és az érintett választópolgár, illetőleg jogi személy panaszt nyújthat be a választási bizottsághoz,¹⁰ amely azt elbírálja. Ha azonban a valódi vagy vélt törvénysértést a média „követte el”, ennek elbírálására nem a választási szerv (esetünkben az OVB) jogosult, ugyanis a médiatörvényben előírt felügyeleti és ellenőrzési feladatokat az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) látja el, amely Panaszbizottságot működtet az eseti bejelentések kivizsgálására. Az OVB hiába „küldi meg” a hozzá benyújtott panaszt az ORTT-nek, illetve Panaszbizottságának, ezeknek nem „feleltes szerve”, nem utasíthatja, nem kötelezheti a panasz elbírálására, és ez fordítva is igaz: ez utóbbiak nem alaptalanul hivatkoznak arra, hogy a választási törvények megsértése esetén a választási szervek járnak el, a Panaszbizottság viszont nem „választási szerv”...

Ez a *közjogi patthelyzet* nem csupán elvi kérdés, hanem a gyakorlatban számos problémát okozott a választások során. Az előbb említett esélyegyenlőség megsértése komoly és meghatározó hatással lehet a választások végeredményére; az esetleges törvénysértések időben történő elbírálása a választások tisztaságának és ezen keresztül a jogállamiságnak is fontos eleme. – Ezt a „hatásköri összeütközést” – az érintett szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság szüntethetné meg, eldöntve, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, egyidejűleg kijelölve az eljárásra kötelezettest, vagy pedig az Országgyűlés oldhatná fel az általa előidézett kollíziót...

¹⁰ Erről később részletesebben lesz szó.

III. Az OVB működése

Az OVB-nek nincs formálisan elfogadott *ügyrendje*, működése mégis folyamatos, kiszámítható.

A beérkezett ügyeket az *Országos Választási Iroda* (OVI) készíti elő a bizottsági plénum által történő tárgyalásra. Az OVI munkatársai, szakértői egy-egy kérdés megvitatása előtt ismertetik a beadvány lényegét, jogi szakvéleményt fűznek hozzá, rendszerint megjelölve azokat a hatályos jogszabályokat is, amelyekre alapozzák véleményüket. Az OVB tagjai is kellően jártasak a közjogban, ismerik a Legfelsőbb Bíróság illetve az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatát, s ez alapján általában szakmailag megalapozott döntés várható.

Az OVB tagjai az ülés előtt kellő időben természetesen megkapják a napirendre kerülő ügyek anyagát, hogy azt megismerhessék, fölkészülhessenek a vitára. Bonyolultabb kérdések esetén – ilyenek nem annyira a választásokkal, mint inkább a népszavazási, népi kezdeményezési ügyek kapcsán fordulnak elő¹¹ – az elnök a tagok közül is fölkeres valakit az adott probléma megoldásának szakmai előkészítésére. A jog megfelelő ágazatában egyébként is jártasabb ilyen „*előadó bírő*” aztán az ülésen tudományos alapossgal vezeti föl a kérdéses témát, s tesz javaslatot a megoldásra. – Ám a helyzet olykor bonyolultabb.

Emlékezetes, hogy 1998 tavaszán arra vonatkozó kérés érkezett az OVB-hez, hogy hitelesítse a mellékelt aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a következő, népszavazásra irányuló kérdéssel: „Egyetért-e azzal, hogy a Duna magyarországi szakaszán vízlépcső épüljön?” – A hatályos Alkotmányunk 28/C. § (5) bek. szerint „Nem lehet országos népszavazást tartani: [...] b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról.” – A döntéshez fontos volt előzetesen tisztázni: vannak-e ilyen, a feltenni tervezett kérdést érintő kötelezettségek, s ha igen, mi ezek pontos tartalma. Ezekre vonatkozóan az OVB elnöke a nemzetközi jog vezető professzoraitól, a Külügyminisztérium elismert *szakértőitől* kért véleményt, s ezek ismeretében hozhatta meg döntését a testület.

Korábban már utaltunk arra, hogy a választási eljárásban igen szigorú, *jogvesztő határidők* vannak, s ezek a választási szerveket is kötik. Azért kerül sokszor nehéz helyzetbe a döntésre kötelezett testület, mert rövid időn belül határoznia kell, ám a megfelelő bizonyítékok nem mindig állnak rendelkezésére. A Ve. ugyan előírja, hogy „A kifogásnak tartalmaznia kell a törvénysértés bizonyítékainak megjelölését és a kifogás benyújtójának értesítési címét. A hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani” [78. § (2) bek.], ez azonban olykor a gyakorlatban alig megoldható helyzetet eredményezhet. A „hiánypótlás” jelentős idővesztéssel jár, ugyanakkor az érdemi elbírálás elmaradása további törvénysértéseket indukálhatna. Ebben a helyzetben csak egyetlen megoldás marad: a rendelkezésre álló adatok alapján döntést hozni. – Itt lenne aztán igazán hasznos, ha az OVB előtti eljárásban is érvényesülne az a szabály, hogy „A bírósági eljárásban a *jogi képviselőt* kötelező”! Meglehet, ez előzetes „szűrőt” jelentene az OVB-hez fordulás eseteiben, ám mindenképpen elősegítené a megalapozottabb döntés meghozatalát, főképpen a választásnak abban stádiumában, amelyben az OVB nem folytathat le hosszabb bizonyítási eljárást.

¹¹ Az 1998–2001 közötti OVB-ciklusban ilyen volt pl. a köztársasági elnök közvetlen választására, a halálbüntetés ismételt visszaállítására, a vízlépcsőre vonatkozó népszavazás kezdeményezéseinek kérdése.

Emlékeztetőként még annyit jegyzünk meg, hogy az OVB működésének egyéb elemei (határozatképesség, döntéshozatali többség stb.) megegyeznek az általános szabályokkal, az azonban eltérés, hogy a határozat meghozatalakor csak igennel vagy nemmel lehet szavazni, „tartózkodom”-mal nem.

IV. A jogorvoslati rendszer s egyéb eljárási kérdések

A jogorvoslatoknak a Ve-ben lefektetett általános szabályai szerint két kategóriája: a panasz és a kifogás között kell különbséget tenni.

Panasz: a választási törvények megsértésére hivatkozva a jelölt, a jelölő szervezet és az érintett választópolgár, illetőleg jogi személy panaszt nyújthat be. – A panasz tehát törvénysértés esetén nyújtható be, ekkor még egyetlen választási szerv sem hozott korábban az adott ügyben döntést. (Ilyen pl. az az eset, amikor kampánycsendsértés történt, s emiatt fordul valaki a választási szervekhez.)

Kifogás: a választási bizottság panaszt elbíráló és egyéb döntése ellen kifogást lehet benyújtani. – Lényeges formai eltérés a panaszhoz képest, hogy ebben az esetben van már egy választási szerv által hozott döntés, s ez elleni jogorvoslati forma a kifogás.

A pontos terminológiai megkülönböztetésnek – mint a jogban általában – itt is lényeges szerepe van. A panasz alapján meghozott határozat még csupán első fokú döntésnek minősül, ám a kifogás elbírálása során már másodfokú határozat születik.

A panaszt és a szavazatszámlláló bizottság döntése elleni kifogást az annak elbírálására jogosult választási bizottsághoz kell benyújtani. Az egyéb kifogást a sérelmezett döntést hozó választási bizottsághoz kell benyújtani, amely azt az iratokkal együtt legkésőbb a beérkezését követő napon felterjeszti az elbírálására jogosult választási bizottsághoz, illetőleg bírósághoz.¹²

A határidőket illetően a Ve. 78. §-a a következőket tartalmazza: „(1) A panaszt és a kifogást (a továbbiakban együtt: kifogás) úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett tevékenységtől, illetőleg döntés meghozatalától számított három napon belül megérkezzen. A kifogást elbíráló választási bizottság, illetve bíróság a benyújtott kifogásról a beérkezésétől számított három napon belül dönt. (2) A kifogásnak tartalmaznia kell a törvénysértés bizonyítékainak megjelölését és a kifogás benyújtójának értesítési címét. A hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. (3) A választási bizottság a kifogás előterjesztőjét meghallgathatja. Ebben az esetben az ellenérdekű fél számára is lehetővé kell tenni a személyes nyilatkozattételt. (4) A bíróság a kifogásról nempereles eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bírósági eljárásban a jogi képviselőt kötelező. A bíróság a kifogással megtámadott határozatot hozó választási bizottság képviselőjét, illetőleg a kifogás előterjesztőjét meghallgathatja.”

Ne feledjük tehát: a panaszt és a kifogást nem postára kell adni három napon belül (amikor kétség esetén majd a postabélyegző számít), hanem *meg is kell érkeznie* az elbírálásra jogosult szervhez; megjelölve a törvénysértés bizonyítékait (NB. jogi képviselőt a választási bizottságok előtti eljárásban nem, csak a bíróságiban kötelező!); három napon belül *érdemi döntést is kell hozni* az ügyben, majd a választási bizottság és a

¹² Mindebből nyilvánvaló, hogy a szavazatszámlláló bizottság egyetlen esetben sem „jogorvoslati” fórum, sem panaszt, sem kifogást nem bírál el, erre a megfelelő választási bizottság illetve a bíróság jogosult.

bíróság határozatát – annak meghozatala napján (pl. az este tizenegykor megszületett döntést is!¹³) – az érintettekkel és az illetékes választási bizottsággal közölni kell.

Az idézett törvényszövegből jól látható, hogy a Ve. a jogorvoslati eljárásban rendkívül rövid, ráadásul jogvesztő határidőket¹⁴ állapított meg, olyanokat, amelyek a gyakorlatban csak igen nehezen teljesíthetők. Ez a szigorúság elvileg természetesen indokolt, érthető, hiszen egy hosszabbra nyúló eljárást követően meghozott döntés már értelmetlen, ha közben a választások – az esetleges törvénysértést figyelmen kívül hagyva – lezajlottak, a mandátumot az új képviselők megkapták stb. Ekkor a választás eredményeinek megsemmisítése, a választás megismételtetése kétségtelenül súlyosan veszélyeztetné a jobbiztonságot, ami valóban megengedhetetlen.

Persze, az is ismert technika, hogy ha a jogalkotó minél szűkebb körre akarja szorítani a beadványokat, akkor azok előterjesztésére olyan *szigorú feltételeket* ír elő, amelyek teljesítése gyakorlatilag lehetetlen, hogy aztán az elbírálásra jogosultak azokat érdemi vizsgálat nélkül, elkésettésre hivatkozva elutasíthatják. – Félő azonban, hogy esetünkben ilyen szempont nem lehet irányadó. A szabad, demokratikus választások minden civilizált államban politikailag igen érzékeny területek, az ezekkel kapcsolatos törvénysértésekre utaló beadványok formai okokra hivatkozással történő sorozatos elutasítása nem alaptalanul kelthet aggályt a polgárokban a választások tisztaságát, valamint az eljáró szervek pártatlanságát illetően.

A Ve-ben szereplő igen szoros, jogvesztő határidő problémája más konstellációban már fölmerült. A népszavazásra vonatkozó különleges rendelkezések között a Ve. 130. § (2) bek. előírta, hogy „Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő három napon belül az Alkotmánybírósághoz lehet benyújtani”. – Egy indítványozó e törvényi előírást támadta meg, többek között pl. arra hivatkozva, hogy „nem szabályozott, hogy az OVB milyen formában és módon köteles közzétenni határozatát, ebből következően a jogorvoslatra rendelkezésre álló három nap számításához a kezdő nap nem határozható meg egyértelműen”. – Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB sz. határozatával a Ve. említett bekezdését megsemmisítette.

Bár az Alkotmánybíróság e döntése nem a témánkat képező, a szoros értelemben vett választásokra, hanem az országos népszavazásra vonatkozik, mégsem tanulság nélküli szemügyre venni az *indokolás egyes részleteit*. Annál is kevésbé, mert a megsemmisítésre irányuló indítvány nem irányult a Ve. „általános részében” a választásokra megállapított hasonlóan rövid, háromnapos határidőkre, hanem csupán az imént idézett 130. § (1) illetve (2) bekezdésére.

Az első probléma tehát az, hogy a Ve. mind a képviselő-választások, mind az országos népszavazás esetén „háromnapos” jogvesztő jogorvoslati határidőket állapít meg.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során figyelemmel volt a Ve-ben szabályozott mindkét kérdéskörre, de a *választási eljárás során megengedhetőnek tartotta* a rövid határidőt. Idézek az indokolásból: „Az Alkotmánybíróság eljárása során elsőként azt állapította meg, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésében az Országgyűlés népszavazással

¹³ Ezt teszi még egyértelműbbé a Legfelsőbb Bíróság is: „A választási ügyben a kifogás benyújtására nyitva álló háromnapos határidő jogvesztő és a határidőt a döntés meghozatalától kell számítani.” (BH 1999. 90.)

¹⁴ Az e törvényben meghatározott határidők jogvesztők, azok – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a határidő utolsó napján 16 órakor járnak le. [Ve. 4. § (3) bek..]

kapcsolatos döntése elleni kifogás benyújtására a háromnapos határidő megállapítása – indokolatlanul rövid tartamánál fogva – szükségtelenül korlátozza a jogorvoslati jogot. A törvényalkotó figyelmen kívül hagyta a választási és népszavazási eljárás közötti azon alapvető különbséget, hogy míg az előbbiben a rendszer lényegéből fakadóan szükségessé és ezáltal indokoltak is a rövid (1, 3, 5, 7 napos) határidők, addig a népszavazási eljárás vizsgált rendelkezése esetén ez nem áll. Az a követelmény ugyanis, miszerint a jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kellett megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslati 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 népszavazási eljárásnak az indítvány által érintett intézményére nem vonatkozatható. Indokolatlan tehát a teljesen más tartalmú, csak nevében azonos választási jogintézményhez (kifogáshoz) rendelt határidő automatikus átvétele.”

Egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányos szempontból aggályosnak a választási eljárás háromnapos határidőit. Ezzel tehát nincs mit tennünk, tudomásul kell vennünk.

A második problémával mi a helyzet? Azzal ti., hogy a Ve. egyik esetre sem szabályozza a *választási szervek döntéseinek közlési módját* (pedig ennek az eljárásban garanciális jellege lenne), hanem mindössze annyit ír elő, hogy „a választási bizottság és a bíróság határozatát – annak meghozatala napján – az érintettekkel és a választási bizottsággal közölni kell”.

Az Alkotmánybíróság ezt a kérdést is megvizsgálta, s kitért rá a határozatának indokolásában, a következőképpen: „A háromnapos jogorvoslati határidő megállapításának alkotmányossága önmagában, csak az időtartam nagysága alapján nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát. Az indítvánnyal érintett rendelkezésekkel összefüggésben ez az elem hiányzik. (Tegyük azonnal hozzá: ez ugyanígy hiányzik a választási szabályokkal összefüggésben is! – T. K.) [...] A jogorvoslat előterjesztésére jogosultak nem tudhatják, hogy az OVB mikor tárgyal egy meghatározott kérdést, és azt sem, hogy az adott ülésen hoz-e döntést. Az OVB határozatának közzétételét és annak módját a törvényalkotó nem szabályozta, ezáltal teljesen esetleges, hogy a jogorvoslatra jogosult mikor szerez erről tudomást. [...] A rendelkezésre álló időtartamot tovább szűkíti a népszavazási eljárásban [és a választási eljárásban! – T. K.] is alkalmazandó, a Ve. 78. § (1) bekezdésében előírt szabály, miszerint a kifogásnak ezen időtartam alatt meg is kell érkeznie a döntést hozó szervhez. A választási eljárásban tudható, így előre kiszámítható, hogy mikor kerülhetnek sorra olyan döntések, amelyekkel kapcsolatban a jogorvoslat esetlegesen felmerülhet. A választási szervek elérhetősége biztosított, folyamatosan üléseznek, illetve készenléti helyzetben vannak.¹⁵ A

¹⁵ Nem túl lényeges ugyan, de ebben tévedett az Alkotmánybíróság. Valószínű, „névértékben” vette figyelembe az indítványozó érvelését, mely szerint „Az országgyűlési és önkormányzati képviselők választása vasárnapi napokon zajlik, így a jogorvoslatra nyitva álló idő lejárt munkanapokra esik, amikor a választási szervek, illetve a bíróságok működnek. Országos népszavazás kezdeményezése esetén a választási szerv szerdán, csütörtökön vagy pénteken közzétett döntése ellen szombati és vasárnapi napokon nincs mód jogorvoslati kérelmet benyújtani.” – Az OVB állandó rendelkezésre állása ugyanis csak a választások napjára igaz, pl. az OVB akkor ülésezik folyamatosan, illetve van készenléti helyzetben. Nem számol viszont azzal, hogy pl. az OVB hatáskörébe számos olyan ügy is tartozik, amely ezen kívülre esik, mint pl. a jelölő szervezetek regisztrálása, a kampány szabályainak megsértése stb., amikor sűrűn előfordulhat, hogy a választási szerv

népszavazási eljárás vizsgált szakaszában ezzel szemben sem a döntést hozó szerv, sem pedig a kifogást elbíró Alkotmánybíróság nem ülésezik, illetve működik folyamatosan, tehát például hétvégén egyáltalán nem biztosított az elérhetőségük. Emiatt nem minden esetben nyílik arra mód, hogy az érdekelt a kifogást személyesen nyújtsa be, a postai úton való továbbítással pedig szinte biztosan nem tartható a törvényi határidő. Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy valamely politikai alapjog esetében ésszerűtlen és indokolatlan az a rendelkezés, amellyel a jogalkotó a jogorvoslati joggal való élés határidejének nem megfelelő szabályozásával személyes kézbesítésre kényszeríti a kifogás előterjesztőjét. [...] Ebben az összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján hivatalból eljárva azt vizsgálta, hogy a népszavazási eljárásban a kifogás közvetlen és részletes szabályozásának elmulasztása nem eredményezett-e alkotmányellenes helyzetet. Jobbizonytalanságot eredményező hiányosságként állapította meg az Alkotmánybíróság azt, hogy a jogalkotó a Ve. 130. § (1) bekezdése vonatkozásában elmulasztotta a jogorvoslati határidő kezdő időpontjának egyértelmű és a népszavazási eljárás sajátosságát figyelembe vevő meghatározását. Az országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás kiemelkedően fontos jogintézménye, amelynek alkotmányos jelentősége megköveteli, hogy az eljárásra vonatkozóan teljes egészében pontosan kerüljenek meghatározásra egyes, csak a népszavazást érintő eljárási cselekmények, különösen az ezekhez kapcsolódó határidők. [...] Az országos népszavazás [és tegyük hozzá: az országgyűlési választások – T. K.] alkotmányos súlyának megfelelően az OVB döntése ellen benyújtható kifogás határideje kezdő időpontjának egyértelműen megállapíthatónak kell lennie, méghozzá úgy, hogy a jogorvoslat benyújtására jogosultak az esetleges jogorvoslat tárgyát képező döntésről értesülhessenek. Mindez pedig nem történhet másként, mint az OVB döntésének megfelelő módon való közzétételével. Ennek hiányában ugyanis nem biztosítható megnyugtatóan magának a jogorvoslatnak a lehetősége, illetve kétséges az arra nyitva álló időtartam kiszámíthatósága. [...] A kialakult alkotmányellenes helyzet fő oka tehát a megfelelően kimunkált jogszabály hiánya, amely csak a jogalkotó által pótolható. [...] Így a vizsgált esetben is a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség kiküszöbölését a törvényhozó teremtheti meg azzal, hogy a jogállami követelményeknek megfelelő, egyértelmű, s a jogorvoslati jogot ténylegesen biztosító rendelkezéseket léptet a jelenlegi, alkotmányellenes helyzet kialakulását eredményező szabályozás helyébe. Mindez akkor valósul meg, ha a jogorvoslati határidő kezdő időpontja egyértelműen megállapítható, és a kifogás benyújtásának módja világosan szabályozott.”

A 24/1999. (VI. 30.) AB sz. határozatból azért idéztem viszonylag hosszabb részt, hogy kétségtelen legyen: maga az Alkotmánybíróság is *alkotmányellenesnek* találta azt, hogy *nem állapítható meg egyértelműen a jogorvoslati határidő kezdő időpontja és nincs világosan szabályozva a kifogás benyújtásának módja*. Erre tekintettel semmisítette meg a Ve-nek – az indítványozó által megtámadott – népszavazásra vonatkozó 130. § (2) bekezdését, s hívta fel az Országgyűlést, hogy a jogbiztonsági követelményeknek megfelelő szabályozás elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet 2000. március 31. napjáig szüntesse meg. Az Országgyűlés ennek alapján a 2000. évi XXII.

ezekben az esetekben is, tehát nem csak a népszavazással kapcsolatban „szerdán, csütörtökön vagy pénteken” hoz döntést.

tv-nyel a 130. § (1)–(2) bek-ét új szöveggel állapította meg, s ez a módosítás 2000. április 1-én hatályba is lépett.¹⁶

Ehhez két megjegyzés kívánkozik.

Változatlanul jelentős probléma, hogy *ez a hiányosság* (mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség) a választásokkal kapcsolatban is fennállt – s *változatlanul fenn is maradt*. Az Alkotmánybíróság is észlelte ugyan az említett szabályozás hiányát, ám ennek pótlására vonatkozóan nem intézkedett. Igaz, hogy az indítvány nem erre irányult (erre nem irányult), ettől függetlenül az Abtv. 21. § (7) bek. szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló eljárás hivatalból is indulhat. – Kár, hogy ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is „mulasztásban nyilvánult meg”...

A másik megjegyzésem a Ve. 130. §-ának (3) bekezdésére vonatkozik. Látszólag formai jellegű, az előbbiekhöz érdemben semmi köze, mindössze azért említem, mert korábban e § más bekezdéseiről volt szó.

Emlékeztetőül idézzük föl az Abtv. 49. §-át: „(1) Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. (2) A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.” – NB. A mulasztásával alkotmányellenességet előidéző jogalkotót (azaz Országgyűlést, Kormányt, miniszterelnököt, minisztert, önkormányzatot) felhívja feladatának teljesítésére, az pedig nem önmagában nem azért köteles megalkotni a hiányzó jogszabályt, mert erre az Alkotmánybíróság, hanem mert a törvény idézett (2) bek-e kötelezi.

Ezzel szemben a Ve. 130. §-ának (3) bek-e – hangsúlyozom: az előbbiektől teljesen függetlenül, immár 1997 novembere óta – a következőképpen szól: „Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

Nos, a problémám nem csupán terminológiai, hanem ennél jóval súlyosabb tartalmi-elvi jelentőségű. Nem kisebb dologról van ugyanis szó, mint arról, hogy az *Alkotmánybíróság ebben az esetben „utasíthatja az Országgyűlést”!* Ez afféle alkotmányjogi „filius ante patrem”-jelenség! Kézenfekvő lenne itt csupán egyszerű törvényhozói „figyelmetlenségre” utalni, s ezzel magyarázni, hogy alkotmányellenesség esetén nem „utasítható” a parlament, jóval kisebb jelentőségű ügyben azonban igen, de féltő, hogy itt többről van szó: a törvényalkotási kultúra színvonalának „ingadozásairól”. – Sajnos, nem ez az egyedüli példa erre.

Volt idő, amikor még nemcsak hogy az Alkotmánybíróság, de még közvetlenül maguk a választópolgárok sem „utasíthaták” az Országgyűlést a parlamentre egyébiránt

¹⁶ „(1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.”

kötelező népszavazási eredménnyel. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. tv. 8. § (1) bek-e ugyanis mindössze annyit mond: „Az eredményes üggyöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”. – Arról, hogy ennek „érvényesülése” hogyan történik, sehol sem esik szó. Netán törvényt kellene alkotni vagy módosítani a népszavazás „döntése” alapján? Lehetséges, de mégis mi történne, ha a képviselők megfelelő többsége azt mégsem szavazná meg, mondván, hogy a népszavazás eredménye a törvény szerint nem őt közvetlenül, hanem az Országgyűlést köti?

A *jelenleginél kulturáltabb* megoldást tartalmazott a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, ma már nem hatályos 1989. évi XVII. tv. 24. § (3) bek-e: „Az Országgyűlés legközelebbi ülészakán határozatba foglalja a népszavazás eredményét”.¹⁷ A határozatba foglalás lényegében csupán az adott eredmény kötelező tudomásul vétele, regisztrálása, ez független a képviselők politikai hovatartozásától. Ezt követően azonban már *nem a népszavazás eredménye, hanem az országgyűlési határozat köti* a képviselőket. – Nos, az ilyen – és a hasonló jellegű – finom megoldás hiányzik a jelenlegi jogunkból, s jelenik meg az Országgyűlés „utasíthatósága”.

Visszatérve témánkhoz, itt kell utalnunk a Ve. másik hiányosságára, nevezetesen arra, hogy az nem rendelkezik egyértelműen a *panasz elbírálásának fórumrendszeréről*.¹⁸ Sehol nincs meghatározva, hogy melyik szerv jogosult (és természetesen köteles) első fokon eljárni a választási törvények megsértése esetén. Ez persze a gyakorlatban számos alkalommal okozott és változatlanul okozhat is zavarokat. Gondoljunk pl. arra, hogy mivel nincs törvényileg kijelölve az első fokon eljárni jogosult szerv, a törvényt sértés ellen panasszal élni kívánó, a jogban járatlan polgár országgyűlési képviselő-választás esetén kézenfekvőnek találja, hogy az OVB-hez forduljon.¹⁹ Ez viszont oda vezethet, hogy az OVB alacsonyabb szintű választási szerv hatáskörébe tartozónak minősíti a beadványt, s ezzel a kör bezárult. Ez azért lehet veszélyes, mert ne feledjük: a választási eljárás során sokszor értelmetlenné válhat minden későbbi döntés, ha egyszer annak meghozatalát aktuálissá válásakor, a megfelelő időben elmulasztották.

E probléma súlyát tovább növeli, hogy a *Ve. nem ismeri az „áttétel” intézményét*. Hogy más közjogi eljárási példát említsek, pl. A szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. tv. 40. §-a előírja: „Ha a szabálysértési hatóságnak az ügyben nincs hatásköre vagy illetékessége, az ügyet az eljárásra jogosult illetékes szervhez haladéktalanul átteszi.” – A választási eljárásban viszont akkor, ha az OVB azt állapítja meg, hogy a hozzá benyújtott panasz kivizsgálására nem neki, hanem pl. valamely országgyűlési egyéni választókerületi vagy területi választási bizottságnak van hatásköre, elvileg nem teheti át az illetékes szervhez, hanem a panaszt arról kell tájékoztatnia, hogy ügyével melyi választási szervhez fordulhat. Közben persze múlik az idő, amelynek – mint előbb már szó volt róla – a feszes tempójú választási eljárásban érdemi, a végeredményt befolyásoló szerepe lehet. – E téren is jogalkotói mulasztás történt, hiszen hiányzik annak szabályozása: mi történik, ha az egyébként szintén hiányos szabályozású fórumrendszer valamely szervéhez érkező beadvány elbírálása más szerv hatáskörébe tartozik. Ráadásul a Ve. sui generis eljárási szabály, nem áll *lex specialis* viszonyban pl. az államigazgatási eljárás

¹⁷ Példa erre a 41/1989. (XII. 27.) OGY határozat az ún. négyigenes népszavazás eredményéről.

¹⁸ Kifogás esetére – tehát amikor már valamely választási szerv hozott egy döntést – ez a fórumrendszer pontosan megállapított.

¹⁹ Az persze könnyen lehet, hogy a jogi képviselő is ezt tenné, gondolván, hogy a magasabb szintű szerv bizonyosan jóval „hatékonyabb” eljárásra képes.

általános szabályait tartalmazó törvénnyel, hogy ilyenkor alkalmazható lenne ez utóbbinak az áttételre vonatkozó előírása.²⁰

V. „Érvénytelen választási forduló” – rendszeridegen kategória

A Vjt. a választás eredményének megállapításáról szóló III. fejezetében tartalmazza az országgyűlési egyéni választókerületi szavazás érvényességének/érvénytelenségének szabályait.²¹ Eszerint *érvénytelenség* akkor következik be, „Ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele” [7. § (2) bek.].

Hogy a probléma egyértelmű legyen, előljáróban emlékeztetni kell az 1990 előtti választási rendszerünk néhány sajátosságára. Legfőképpen arra, hogy az akkori Országgyűlés tagjai *kötött mandátummal* rendelkeztek, az erre jellemző valamennyi sajátossággal (egyéni választókerületben választották őket, a választókerületük érdekeit képviselték, elvileg kötve voltak egy „általános választói utasításhoz”,²² évente be kellett számolniuk tevékenységükről, s ezek alapján voltak elvileg visszahívhatók is). – E választókerülethez kötöttség alapján az Országgyűlés tagjai pontos alkotmányjogi meghatározás szerint nem is „képviselők”, hanem „küldöttek” voltak. Mivel e küldöttek elvileg a *választókerületük érdekeit* képviselték, az Országgyűlés ennek megfelelően elvileg elsődlegesen egyfajta érdekütköztető, -összehangoló, -kiegyenlítő szerv volt,²³ s nem mellékesen, de mindenképpen másodlagosan lehetett a törvényalkotás szerve.²⁴ Az akkori politikai közhangulatnak megfelelően persze az országgyűlési választásokon való részvétel 98–99 % körüli volt, s mivel rendszerint csak egyetlen jelölt (a Hazafias Népfront jelöltje) indult, aki biztos „befutó” lehetett; nem volt értelme bármiféle finomabb szabályozásnak. Ha ugyanis valami miatt a jelöltet mégsem választották volna meg (ami

²⁰ „7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.” – Itt említendő, hogy ez a kérdés (ti. az „áttétel” intézményének hiánya a Ve-ben) az OVB munkája során is előkerült, s szerepel is az „*Összeállítás az Országos Választási Bizottság 1998. és 1999. évi ülésein felmerült, törvénymódosítást igénylő jogértelmezési kérdésekről*” c., 1999-ben készített összefoglalóban, tehát a megfelelő kormányzati szervek hivatalos tudomást szerezhettek róla. – Kár, hogy ez a probléma e dolgozat készítéséig (2002 márciusa) sem oldódott meg, pedig ez és az ehhez hasonló eljárási kérdések első-sorban nem politikai, hanem inkább szakmai jellegűek; megoldásuk az Országgyűlésben különösebb politikai izgalom nélkül megtörténhetett volna.

²¹ Hasonlóképpen az *eredményesség/eredménytelenség* szabályait is, de ez most számunkra közömbös. Emlékeztessünk csupán: akkor „*eredménytelen*” a választási forduló, „Ha az első választási fordulóban a választókerület választópolgárainak több mint a fele szavazott ugyan, de egy jelölt sem kapta meg az érvényes szavazatoknak több mint a felét” [Vjt. 7. § (3) bek.]

²² Közjogilag ilyenek voltak a Hazafias Népfrontnak a választásokat megelőzően közzétett választási programjai (felhívása), amely(ek)nek elfogadásáról a jelölteknek írásban kellett nyilatkozniuk, s évenkénti beszámolóikban ezek teljesítéséről kellett számot adniuk választóiknak.

²³ A kérdés természetesen ennél jóval bonyolultabb. Most hagyjuk figyelmen kívül, hogy az Országgyűlés tagjainak többsége az egyetlen létező párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) tagja volt, tehát az akkori „demokratikus centralizmus” elvének megfelelően elsősorban az MSZMP érdekeit kellett szem előtt tartania, s csak ez után képviselhetette választókerülete érdekeit.

²⁴ Az, hogy az 1990-ig terjedő négy évtizedben az Országgyűlés évente mindössze néhány törvényt fogadott el csupán, nem ebből eredt elsősorban, hanem abból, hogy volt egy helyettesítő szerve, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, amely törvényerejű rendeleteivel „pótolta” az Országgyűlés igen gyér törvényalkotó tevékenységét.

talán soha nem fordult elő), legfeljebb az lett volna a kockázat, hogy az adott választókerület érdekeit senki sem „képviselte” volna az Országgyűlésben. Ez elvileg legfeljebb az adott választókerület lakóit érinthette volna hátrányosan, s jelenthetett volna számukra azt a komoly tanulságot, hogy legközelebb minden választójogosult menjen el szavazni...²⁵

A helyzet az 1989–90-es politikai rezsimváltással gyökeresen megváltozott. Az Országgyűlés tagjai ettől kezdve *szabad mandátummal* rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy nem egy meghatározott, szűk választókerület, hanem az egész nép érdekeit képviselik, valamint hiányzik a választók által történő utasítás és az ehhez kapcsolódó visszahívás lehetősége.²⁶ (Az Országgyűlés ilyen, szabad mandátummal rendelkező tagjai a „*képviselők*”; szemben a kötött mandátumú küldöttekkel.)

A szabad mandátummal alapjaiban változott meg az *Országgyűlés „filozófiája”* is. *Megszűnt* a választókerületi érdekek ütköztető-összehangoló szerve lenni, *ehelyett* az egész nép érdekeit képviselő tagokból álló, azt megtestesítő szervvé vált. Az érdek-összehangoló jelleg megszűnésével egyidejűleg a törvényalkotó funkció vált elsődlegessé. Ettől kezdve az, hogy választanak-e valahol képviselőt, nem az adott választókerület problémája többé, hanem az egész népet érintő kérdés. Ettől kezdve, ha valamely választókerületben nem választanak meg valakit képviselővé, nem maga a választókerület, hanem maga a „nép” marad képviselő nélkül. Az pedig, hogy a „nép” törvényhozó szerv nélkül maradjon, lehetetlen.

Ezekre tekintettel a képviselő-választások szabályait úgy kell megállapítani, hogy ennek az igen fontos szempontnak megfeleljenek, tehát a korábbi állapothoz képest *fokozottan segítsék a jelöltek megválasztását*, ha kell, akár határozottabb előírásokkal is, másrészt takarítsanak el minden olyan jogszabályi akadályt, amely indokolatlanul nehezíti, bonyolítja a választásokat.

E cél elérésének egyik lehetséges módja a *szavazás kötelezővé tétele*. Ez azt jelenti, hogy a választás napján a szavazásra jogosult polgár köteles részt venni a szavazáson, indokolatlan távolmaradását szankciókkal sújtják.²⁷ – Bár ez a megoldás eléggé brutálisnak látszik első pillanatra, arra mindenesetre alkalmas, hogy az egyetlen szavazáson biztosan válasszák meg a parlamenti képviselőket, s mivel lényegében minden arra jogosult voksol, a parlament valóban tükrözze a „nép” akarátát. Ám egyben azt is jelzi, hogy a kötelező szavazás intézménye demokratikus rendszerektől sem lehet idegen.²⁸

²⁵ Azért használom talán zavaróan sokszor az „*elvileg*” kifejezést, mert a probléma így valóban csak „*elvileg*” létezett, a gyakorlatban egyáltalán nem merülhetett volna föl.

²⁶ A szabad mandátum igen egyszerű, de mégis pontos meghatározását tartalmazza az 1949-es bonni alaptörvény a 38. cikkében: „A képviselők az egész népet képviselik, őket megbízás vagy utasítás nem köti és csak lelkiismeretüknek vannak alárendelve”.

²⁷ A szavazás kötelező vagy nem kötelező jellege közötti megkülönböztetés ennél elméletileg jóval finomabb, a szuverenitás különböző felfogásához (nemzeti szuverenitás, népszuverenitás stb.) kapcsolódik. Ennek részletezését most mellőzöm. Erről, valamint a kötelező szavazás elmulasztásának szankcióiról lásd az Interparlamentáris Unió 41 tagállami parlamentjének adatait tartalmazó összeállítását: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*. Cassell and Company Ltd., London, 1962. 26. s. köv. p.

²⁸ Az előbb említett összeállítás (Parliaments) szerint akkor a következő országokban volt kötelező a szavazás: Ausztráliában, Belgiumban, Braziliában, Egyiptomban, Olaszországban, Luxemburgban, valamint Ausztria egy vagy két szövetségi landjában és Svájc néhány kantonjában. Vö. uo. – Csupán érdekességként kívánok ide, hogy a szavazás kötelezővé tétele a politikai rendszerváltás környékén Magyarországon is fölmerült. Pl. egy Szegeden, 1991 szeptemberében tartott beszédében Torgyán József pártelnök arról is szólt, hogy fontolóra lehetne venni hazánkban a kötelező szavazás bevezetését. Szavait erőteljes morajlás és elnéző

A másik felfogás szerint a szavazás nem kötelesség, hanem *jogosultság*. Ennek megfelelően a választópolgár saját maga, szabadon dönti el, hogy részt vesz-e a szavazáson. Ha nem, önként mond le arról a lehetőségéről, jogáról, hogy közvetlenül is befolyásolhassa a leendő parlament összetételét. Ez persze azzal jár, hogy távolmaradása esetén sem kell számolnia semmiféle szankcióval.²⁹

E megoldásnak logikus következménye, még pontosabban: kívánalma, hogy a jog vegye tudomásul az így kialakult szavazási eredményt, ne szankcionálja a jogokkal élni nem kívánó választójogosultak ilyen magatartását. – *Ám a magyar választójogi törvények mégis többszörösen „büntetik” a távolmaradókat!*

Egyrészt azzal, hogy „ha az első választási fordulóban nem szavazott a választókerület választópolgárainak több mint a fele”, akkor az egész szavazás érvénytelen; két hét múlva majd következhet a második forduló. S ebben a második fordulóban annak is újból szavaznia „kell”, aki az első fordulóban már élt ezzel a jogával. Aki tehát már az első alkalommal teljesítette „állampolgári kötelességét”, az a „jutalma”, hogy ismét el kell mennie. A szavazók első fordulóbeli távolmaradása éppen azokat sújtja, akiket nem kellene, akik éltek jogukkal. – *Hiba tehát fönntartani az érvénytelenség kategóriáját!*

Másrészt azzal, hogy a választónak az első fordulóban leadott teljesen szabályos, formailag „érvényes” szavazata semmibe vész, elenyészik azáltal, hogy utólag az egész fordulót érvénytelenné nyilvánították. A szavazók első fordulóbeli távolmaradása éppen azokat hozza erkölcsileg hátrányos helyzetbe, akiket nem kellene, akik éltek jogukkal. – *Hiba tehát fönntartani az érvénytelenség kategóriáját!*

Mindebből világosan látszik, hogy hatályos választójogunk *logikátlan*, legalábbis annyiban, amennyiben a szavazáson való részvételt nem kötelességként, hanem olyan jogként kezeli, amellyel a választópolgár *szabad belátása szerint* élhet, ugyanakkor azonban a *távolmaradást szankcionálja*. A szankció az, hogy újabb fordulót kell tartani, ráadásul mindez kizárólag arra hátrányos, aki már az első körben is élt a jogával.

Annyiban is logikátlan, hogy nem mindenben segíti a választások sikerét, hanem indokolatlanul épít be akadályt egy érvénytelen forduló bekövetkeztének lehetőségével. Látszólag rábizza a választójogosultakra, hogy akarnak-e voksolni, ugyanakkor nem hiszi el nekik, hogy ezt képesek helyesen értékelni, ezért aztán büntet, ráadásul az „ártatlanokat”.

Ebben a helyzetben a megoldás természetesen nem az, hogy be kell vezetni a kötelező szavazást, amely – mint említettük – önmagában nem ellentétes a demokratikus elvekkel, hanem inkább az, hogy *el kell törölni az „érvénytelenség” kategóriáját*.

Ez nem lenne idegen a hatályos jogunktól sem. Mint korábban szó volt róla, a Ve. egyaránt tartalmazza a választások és népszavazás szabályait. A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 28. § (1) bek.szerint „Az országos népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha a) az ország összes választópolgárának több mint a fele érvényesen szavazott és b) az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre (kérdésekre) azonos választ (válaszokat) adott”. – Megvan tehát a különbség érvényesség és eredményesség között.

Játsszunk egy kicsit a számokkal!

mosoly fogadta, arra utalva, hogy éppen a szabad választások bevezetésekor értelmetlen még csak emlegetni is a szavazás kötelezővé tételét...

²⁹ Legfeljebb azzal a „büntetéssel”, amelyre állítólag Platon figyelmeztetett: „Azon bölcs embereknek, akik visszautasítják az államügyekben való részvételt, az a büntetésük, hogy a buta emberek által kormányzott államban kell élniük”. – Ez azonban nem alkotmányjogi kategória.

Határozzuk meg, mennyi e törvény szerint a népszavazás „sikerességének” minimuma! Érvényes az összes szavazó több mint felének (51 %) részvétele esetén, eredményes pedig a résztvevők több mint felének (azaz az összes választó 26 %-ának) szavazat-azonossága esetén.³⁰

Tegyük föl, hogy a népszavazáson az összes szavazásra jogosultak mindössze 49 % a vett részt ugyan, ám valamennyien „igen”-nel szavaztak a fölített kérdésre. (Ebben a választók közel felének akarata tükröződik.) Ám ez közömbös, mert hiányzik az érvényességi kritérium (a jogosultak több mint felének részvétele). Hiába áll rendelkezésre az összes jogosult 49 %-ának egynemű akarat-kijelentése (jóllehet – az előbb kiszámoltak alapján – elegendő lenne 26 % is), a szavazás érvénytelen. – Teljesen értelmetlen megoldás!

Ezt felismerve került az Alkotmányba³¹ is az a szabály, hogy „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.” – A módosítás lényege: a jogalkotó kiiktatta az „érvényesség” kategóriáját,³² és a szavazást eredményesnek tekintti, ha az összes választójogosult több mint egynegyede azonosan válaszolt a kérdésre, függetlenül attól, hogy hányan mentek el szavazni. (Természetesen, legalább a több mint egynegyedének ott kellett lennie.)

Nincs semmi értelme különbséget tenni ebből a szempontból a népszavazás és az országgyűlési képviselő-választások érvényességi/eredményességi szabályai között. A népszavazásból történő törléssel párhuzamosan a képviselő-választás szabályai közül is törölni kellett volna az érvénytelenségi előírásokat, annál is inkább, mert a végeredmény számtanilag de facto ugyanaz, bennmaradása pedig kifejezetten hátráltatja, nehezíti a választások „sikerességét”.

És persze az sem közömbös, hogy törlése ugyan alig észrevehetően, de mégis enyhítene hatályos választási rendszerünk amúgy is indokolatlanul bonyolult rendszerét.

³⁰ Most ne törődjünk azzal, hogy valaminek „több mint a fele” rendszerint nem 51 %, valamint azzal se, hogy 51-nek a fele nem 26!

³¹ Beiktatta az 1997. évi LIX. tv. 3. §-a, a szöveget megállapította az 1997. évi XCVIII. tv. 3. §-a.

³² Az „érvényesen szavazó” mindössze a leadott szavazat érvényességére vonatkozik, nem pedig az egész szavazásra.

KÁROLY TÓTH

SOME PROCESSUAL QUESTIONS OF ELECTIONS IN THE
PRACTICE OF NATIONAL ELECTORAL COMMITTEE
IN HUNGARY

(Summary)

Author shortly outlines the organs of elections, especially analysing the authority of National Electoral Committee (NEC), and its collision with the authority of National Radio and TV Body in the case of violation of electoral law by mass media.

There are some problems in the legal remedy system, too.

No exact rules how to inform concerned person or committee about decision of NEC.

In Hungarian electoral law there is a category: „validity” of the first „electoral round”. If the majority of constituents does not take part in the voting, the election should be invalid. – In author's opinion this rule of electoral law is a foreign element in the Hungarian electoral system and he proposes to annul it from electoral law.