

Tordai Csaba

A Kúria határozata a levélszavazás szavazási iratainak érvényességéről

Az érvényesség követelményeinek értelmezése a választási alapelvek tükrében

Hivatalos hivatkozás: Kúria Kvk.III.37.503/2018/6.

Tárgyszavak: levélszavazás – választási eljárás – választások tisztasága

Értelmezett jogszabályhelyek: 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) a választási eljárásról 289. § (3) bekezdés a) pontja

1. Előzmények
2. Pertörténet
 - 2.1. Az NVB első előzményhatározata
 - 2.2. Az NVB második előzményhatározata
 - 2.3. Az NVB döntése az eredmény megállapításáról
 - 2.4. A felülvizsgálati kérelem
3. A Kúria érvelése
4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
5. A Kúria érvelésének kritikája
 - 5.1. Formai kritika
 - 5.2. Tartalmi kritika
6. Az ügy utóélete
 - 6.1. Az Alkotmánybíróság döntése
 - 6.2. Az Alkotmánybíróság érvelésének kritikája
 - 6.3. A Ve. módosítása

1. Előzmények

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 266. § (2) bekezdése és 274. §-a alapján,¹ az országgyűlési képviselők általános választásán a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár levélben szavazhat, amelyhez a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) szavazási levélcsomagot² bocsát a választópolgár rendelkezésére.

A levél útján leadott szavazat alkalmas a választáson való részvétel növelésére, így az eredmény demokratikus legitimitációjának erősítésére, mivel könnyebbé teszi a szavazat leadását, sőt egyes esetekben (ha a szavazóhelyiségtől távol tartózkodik a választó) csak ez ad elfogadható lehetőséget³

a választáson való részvételre. A levélben szavazás ugyanakkor visszaélések előtt is megnyithatja az ajtót. Példának okáért a választópolgárnak a választási szervekkel való személyes találkozás során történő azonosítása értelemszerűen elmarad, így fizikailag lehetséges, hogy a választó helyett más adja le a szavazatot. Ugyancsak visszaélésre adhat lehetőséget, hogy a szavazólap kitöltése és a szavazat megszámlálása között – a jogintézmény természetéből fakadóan – egy hosszabb, kevésbé kontrollált kézbesítési időszak telik el, amelynek során a levélcsomag elvileg felbontható, ezért a szavazólap akár kicserélhető vagy a szavazat tartalma arra nem jogosult számára is megismerhető. Éppen ezért, a választások tisztaságának védelme érdekében, szükséges a levélben szavazással szembeni többletgaranciák kiépítése.

A magyar szabályozás normatív szinten a választópolgár azonosítását akként biztosítja, hogy a szavazónak egy azonosítási nyilatkozatot kell kitöltenie és (a szavazólaptól elkülönítve) a levélszavazat részeként visszaküldenie; a szavazat pedig csak akkor érvényes,⁴ ha apró hibáktól eltekintve nincs eltérés a névjegyzéki adatok és az azonosítási adatlap tartalma között. A szavazás titkosságát és a szavazólap kicserélhetőségének kizárását az a törvényi szabály szolgálja, hogy külön, zárt belső borítékban kell elhelyezni a szavazólapot, illetve a belső borítékot és az azonosítási nyilatkozatot egy külső, szintén zárt borítékban kell az NVI-hez eljuttatni. Akár a belső, akár a külső boríték nincs lezárva, az a szavazási irat érvénytelenségét eredményezi.⁵

A választási igazgatás körében alkalmazott további többletgaranciaként az NVI – bár kifejezett jogszabályi előírás erre nézve nem volt – az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok levélszavazatainak eljuttatására szolgáló választóborítékokon (a „külső” borítékon) újfajta biztonsági megoldást alkalmazott.⁶ Az új típusú választóboríték a lezárására szol-

¹ Eltérő jelzés hiányában a Ve. egyes rendelkezéseinek hivatkozásakor azok 2017. január 1. és 2018. augusztus 31. között hatályos szövegét értem, mivel a vizsgált jogalkalmazói aktusok meghozatalukkor ezen időállapot szerinti szöveggel voltak hatályban.

² A szavazási levélcsomag a Ve. 275. § (1) bekezdése szerint tartalmazza a levélben szavazás szavazólapját, a választópolgár azonosításához szükséges nyilatkozat nyomtatványát, a szavazólap elhelyezésére szolgáló belső borítékot, a visszaküldéshez szükséges választóborítékot, valamint a szavazás módjáról szóló tájékoztatást.

³ Az elektronikus úton leadott szavazat utólagos rekonstruálhatóságának hiánya komoly garanciális kérdéseket vet fel, nem is beszélve a választási informatikai rendszerek kibebiztonságának világszerte tapasztalható korlátozottságáról.

⁴ Ve. 289. § (3) bekezdés b) és e) pontok.

⁵ Ve. 289. § (3) bekezdés a) és d) pontok.

⁶ Az új típusú biztonsági elem alkalmazására egyes információk szerint a 2016-os ausztriai elnökválasztás tapasztalatainak fényében került sor, ahol a választás megismételt második fordulóját azért kellett elhalasztani, mert a szavazólapok postai visszaküldésére szolgáló boríték biztonságos lezárhatóságával kapcsolatban kétségek merültek fel. Ld. ehhez: Republic of Austria, presidential election, repeat second round, 4 December 2016. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Varsó, 2017. március 17., III. fejezet, www.osce.org/odihr/elections/austria/305766?download=true.

gáló részen olyan biztonsági csíkkal rendelkezett, amely egyértelműen, a későbbi esetleges visszazárástól függetlenül is jelezte, ha a választóborítékot korábban felbontották.

2. Pertörténet

2.1. Az NVB első előzményhatározata

Két ellenzéki párt által megbízott megfigyelő⁷ kifogással fordult a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), mivel a levélben szavazás során leadott szavazási iratok ellenőrzésének⁸ megfigyelése során azt tapasztalta, hogy az NVI munkatársai érvényesnek fogadják el azokat a szavazási iratokat is, amelyeknél a választóboríték ugyan a feldolgozás megkezdésekor le volt zárva, de a biztonsági csík állapotából egyértelműen megállapítható volt, hogy a választóborítékot korábban már felbontották.

Az NVB elnöke a kifogást elutasító határozattervezetet terjesztette a testület 2018. április 8-i ülése elé. A határozattervezet szerint a szavazási irat csak akkor érvénytelen, ha a választóboríték olyan nagy mértékben van vagy – a biztonsági jelzésből megállapíthatóan – volt felnyitva, hogy abból „különösebb fizikai erőfeszítés nélkül vehető ki a belső boríték, illetve az azonosító nyilatkozat.” A tervezet azt is rögzítette (bár erre a kifogás nem irányult), hogy nem érvénytelen az a szavazási irat, amelyet nem az NVI által rendszeresített, biztonsági csíkkal rendelkező választóboríték használatával küldtek vissza. Az NVB tagjai a határozattervezet vitájában⁹ mindkét megállapítást vitatták: egyrészt azzal érveltek, hogy a határozott névelővel ellátott „a választóboríték” a Ve. fogalmi rendszerében az NVI által rendelkezésre bocsátott választóborítékot jelenti, ezért csak az a szavazási irat érvényes, amit a biztonsági csíkkal ellátott, hivatalos választóborítékban küldtek meg, másrészt rámutattak arra, hogy ha a biztonsági csík a választóboríték korábbi felbontását jelzi, akkor az nem minősíthető érvényes szavazási iratnak. Az NVB elnöke a két elemből álló jogértelmezést egyben tette fel szavazásra, amelynek eredményeként a testület 17:5 arányban nem az NVB elnöke által előterjesztett, hanem az NVB tagjainak a vitában elhangzott hozzászólása alapján az NVB elnöke által a fentiek szerint összefoglalt jogértelmezést fogadta el.¹⁰ Az NVB határozatával szemben bírósági felülvizsgálati kérelmet senki nem terjesztett elő, így az 2018. április 11-én 16 órakor jogerőssé vált.¹¹

2.2. Az NVB második előzményhatározata

Az NVI a szavazási iratok ellenőrzését ennek a jogértelmezésnek az alkalmazásával folytatta, amely miatt a kormánypártok megfigyelője nyújtott be kifogást, ezt azonban az

NVB egyhangú szavazással utasította el.¹² A kifogástevő a határozattal szemben jogi képviselő nélkül eljárva, illetve a jogi szakvizsgálója meglétének igazolása nélkül nyújtott be bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúriához, amely azt erre figyelemmel érdemi vizsgálat nélkül elutasította.¹³

2.3. Az NVB döntése az eredmény megállapításáról

A levélben szavazás eredményét az NVB 2018. április 18-án 12 igen és 5 nem szavazattal úgy állapította meg, hogy követte az első, immár jogerőssé vált előzményhatározatában foglalt jogértelmezést.¹⁴

A határozatot az ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint¹⁵ az ellenzéki pártok által megbízott tagok nem szavazták meg, amellyel a levélben szavazás szabályozásával szembeni fenntartásait kívánták kifejezésre juttatni.

Az ülésen nem folyt vita sem a hivatalos választóborítéktól eltérő borítékban visszaküldött, sem a sérült biztonsági csíkkal rendelkező választóborítékban érkezett szavazási iratok érvényességéről, valamint az NVB eredményt megállapító határozata sem tartalmaz utalást az előzményhatározatokra.

2.4. A felülvizsgálati kérelem

A levélben szavazás eredményét megállapító NVB határozattal szemben a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség (a továbbiakban: Kérelmező) terjesztett elő bírósági felülvizsgálati kérelmet. Ebben előadta, hogy a Ve. tételes rendelkezésének hiányában egyrészt nem minősíthető érvénytelennek az a szavazási irat, amelyet nem a biztonsági csíkkal ellátott, hivatalos választóborítékban küldtek vissza, másrészt a biztonsági csík sérülése önmagában nem alapozza meg a szavazási irat érvénytelenségét, csak akkor, ha az olyan fokú, ami a szavazat titkosságát veszélyezteti. A Kérelmező kifejtette, hogy álláspontja szerint a szavazási irat érvénytelenségének esetei a Ve. alapvető rendelkezéseinek értelmezésével nem bővíthetők, mivel az az Alaptörvényben elismert aktív választójog nem törvényben meghatározott korlátozása lenne. A felülvizsgálati kérelem nem tartalmazott arra vonatkozó előadást vagy bizonyítékot, hogy az állított jogszabálysértés a választás eredményére milyen mértékben hatott ki.

3. A Kúria érvelése

A Kúria a Kvk.III.37.503/2018/6. számú határozatában (a továbbiakban: Határozat) a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat alapján utasította el.

⁷ A Ve. 245. § (2) bekezdése szerint az országos listát állító párt jogosult legfeljebb öt megfigyelőt megbízni, akik a Nemzeti Választási Iroda munkatársainak a szavazási iratok ellenőrzése és a szavazatok megszámlálása során kifejtett tevékenységét ellenőrizhetik.

⁸ A Ve. 288. § (1) bekezdése szerint a levélben leadott szavazási iratok ellenőrzését a Nemzeti Választási Iroda végzi.

⁹ Jegyzőkönyv a Nemzeti Választási Bizottság 2018. április 8-i üléséről.

¹⁰ 695/2018. (IV. 8.) NVB határozat.

¹¹ Ve. 10. § (3) bekezdés, 47. § (2) bekezdés és 224. § (2) bekezdés.

¹² 779/2018. (IV. 18.) NVB határozat.

¹³ Kúria, Kvk.II.37.501/2018/2.

¹⁴ 825/2018. (IV. 18.) NVB határozat.

¹⁵ Jegyzőkönyv a Nemzeti Választási Bizottság 2018. április 18-i üléséről.

A bíróság az eljárása során pótolta a felülvizsgálati kérelemnek azt a hiányosságát,¹⁶ hogy az az állított jogszabálysértésnek a választás eredményére gyakorolt hatására vonatkozó előadást vagy bizonyítékot nem tartalmazott, mivel az eljáró tanács megkereste¹⁷ az NVI-t annak érdekében, hogy erre vonatkozóan adatot szolgáltatson, illetve az NVI hivatali helyiségében megtekintette a szavazási iratokat; ezekre a körülményekre azonban a határozatban nem található utalás.

A Határozat az érdemi érvelés körében kifejtette, hogy abban az esetben, ha a biztonsági csík sérülése bizonyítja, hogy a választóborítékot korábban felbontották, azt nem lehet lezártként tekinteni, mivel a választóboríték első felnyitására a Ve. szerint garanciális okokból az NVI jogosult. Ezzel összefüggésben mutatott rá a Kúria arra is, hogy utólag fizikailag sincsen lehetősége ellenőrizni, hogy az NVI-hez melyik boríték érkezett lezárva vagy felnyitva, így ha ebben a vonatkozásban megállapítható is lenne a jogszabálysértés, annak következménye csak a levélben való szavazás megismételtetése lehet.

A nem a hivatalos, biztonsági csíkkal ellátott választóborítékban érkezett szavazási iratok esetében a Kúria azt állapította meg, hogy nincsen tételes rendelkezés a Ve.-ben, ami a választóboríték használatát előírná, azonban a bíróság a választások tisztaságának Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti alapelvből azt vezette le, hogy ha a biztonsági csík sérülésmentessége nem igazolja kétséget kizáró módon, hogy a szavazási irat lezárva érkezett az NVI-hez, akkor azt – mintegy ellenkező bizonyíthatóság hiányában – le nem zártként kell tekinteni. A Ve. alapvető rendelkezése mellett a Határozat szerint ez a kiterjesztő értelmezés következik az Alaptörvény 28. cikke szerinti *teleologikus* értelmezés követelményéből is.

A kérelmező alapjogi hivatkozását a bíróság azért nem találta megalapozottnak, mivel álláspontja szerint a szavazási irat eljárási hiba okán való érvénytelenítése nem jelenti a választójog korlátozását, hiszen a választópolgár a jogát szabadon gyakorolhatta.

4. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A Kúria az NVB támadott határozatát helybenhagyta arra figyelemmel, hogy értelmezése szerint érvénytelennek minősül (i) az a szavazási irat, amelyen a választóboríték biztonsági csíkja sérült, és (ii) az a szavazási irat, amelyet nem a hivatalos, biztonsági csíkkal rendelkező választóborítékban küldtek vissza.

¹⁶ A következetes bírósági gyakorlat szerint a választás eredménye eleni jogorvoslat során „akár csak vélelmezett, vagy igazolható módon, ténylegesen bekövetkezett jogsértésnek az eredményre gyakorolt hatását kell megjeleníteni. Így nem csupán elméletileg, hanem egzakt módon, tényszerűen kell bemutatni mind a jogsértést, mind annak a választás eredményére gyakorolt hatását.” (Kúria Kvk.I.37.511/2018/2. [26]). Ezzel egyezően foglalt állást a Fővárosi Ítéletábrla a 13.Pk.50.063/2014/2. számon és 13.Pk.50.052/2014/4. hozott végzéseiben, illetve a Győri Ítéletábrla a Pk.I.25.894/2014/2. számon és a Pk.V.25.908/2014/2. számon hozott döntéseiben.

¹⁷ pestisracok.hu/velhetoen-jogtalanul-ervenytelenitettek-tobb-er-hataron-tuli-szavazatot-eluszott-egy-fideszes-hely/.

5. A Kúria érvelésének kritikája

5.1. Formai kritika

A Kúria a döntésében két olyan körülményről sem adott számot, amelyek a bírósági felülvizsgálati kérelem érdemi elutasítására kellett volna, hogy vezessenek.

Egyfelől a felülvizsgálati kérelem még a Kúria által egyébként megkövetelt¹⁸ valószínűsítés szintjén sem tartalmazott bizonyítékot vagy akárcsak tényelőadást arra nézve, hogy az állított jogsértés a választás eredményére kihatott. Következetes a bírói gyakorlat abban, hogy választási ügyekben hivatalbóli bizonyításnak nincs helye, mivel választási jogorvoslati ügyekben a bizonyítékok szolgáltatásának kötelezettsége (a tőle elvárható szinten) a kérelmezőt terheli,¹⁹ amelynek elmulasztása a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményezi. Ennek megfelelően a jogorvoslati kérelmet a Kúriának ezen okból érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania. A Kúria azonban – az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás helyett – a felülvizsgálati kérelemnek ezt a hiányosságát megpróbálta pótolni részben az NVI-től való felvilágosításkérésrel, részben pedig a szavazási iratoknak az NVI helyiségében való személyes megtekintésével.²⁰ A Kúriának ez a cselekvése nehezen minősíthető másként, mint hivatalbóli bizonyításnak, amelynek választási ügyekben a már hivatkozottak szerint nincs helye. Ha már azonban a Kúria mégis lefolytatta a hivatalbóli bizonyítást, azt a Határozat indoklásában rögzítenie kellett volna, mert ennek hiányában valóban sérülhet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező, a bírósági határozatok megfelelő indoklásának követelménye.²¹

Másfelől a Kúriának észlelnie kellett volna, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemmel azonos ténybeli és jogi alapon a Nemzeti Választási Bizottság korábban olyan határozatot hozott, amely bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztésének hiányában jogerőre emelkedett (ld. fentebb az első előzményhatározatról írtakat). Ugyan a Ve. nem definiálja a jogerő fogalmát, illetve a közigazgatási jogvitákban egyébként is vitatott,²² hogy a közigazgatási jogerő mennyiben köti a bíróságot, azonban a szavak általánosan elfogadott értelme és a jogrendszer egészére irányadó dogmatika alapján, bizonyosan következik egy határozat jogerejéből, hogy azonos ténybeli és jogi alapon a már jogerősen eldöntött jogvita lezárását nem lehet kétségessé tenni. Különösen így van ez a választási eljárásban, ahol az eljárás különböző szakaszaiban hozott döntések egy-

¹⁸ Ld. például Kvk.II.37.500/2014/6., Kvk.III.37.515/2018/2., Kvk.I.37.551/2018/9.

¹⁹ Ld. A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.

²⁰ A Kúria cselekvése akár minősíthető lenne a szavazatok újrászámolására való felkészülésként is, azonban újrászámolást a Kúria nem rendelt el, illetve az újrászámolás elrendelésének lehetősége is csak akkor vetődhetne fel, ha egyébként a kérelmet nem kell érdemi vizsgálat nélkül elutasítani.

²¹ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

²² Ld. például PAULOVITS Anita: „A közigazgatási határozatok jogereje a magyar jogtudományban Boér Elektől Magyar Zoltánig” *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1. 5–30., KOVÁCS András György: A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogereje és végrehajthatósága tükrében. 346–347., www.ajk.elte.hu/file/DI_Kovacs_Andras_Gy_dis.pdf.

másra épülnek,²³ a rövid jogorvoslati határidők pedig éppen azt szolgálják, hogy mielőbb végleges rendezést nyerjenek a jogviták.²⁴ A jelen ügyben azonban a Kúria áttörte az NVB első eredményhatározatának jogerejét azzal, hogy noha a felülvizsgálati kérelemmel érintett tény- és jogkérdéseket eldöntő első előzményhatározat már jóval korábban, az NVB támadott határozatának meghozatala előtt jogerőre emelkedett, mégis érdemben vizsgálta a felülvizsgálati kérelmet, amivel a háromnapos jogorvoslati határidő elteltét tíz nappal követően elvégezte a korábbi előzményhatározat tartalmi felülvizsgálatát. Kétségkívül nehézséget okozhat a választási ügyekben eljáró bíróságoknak, hogy a nemperes eljárás jellegzetességeire is figyelemmel nem feltétlenül van tudomásuk az azonos ténybeli és jogalapbeli választási határozatokról, hiszen a kérelmező nyilvánvalóan nem fog önmaga ellen érvelni és hivatkozni a korábbi jogerős határozatra, ellenérdekű fél pedig az eljárásban perjogi értelemben nincsen. A választási eljárás kiemelkedő jelentősége azonban az eljáró bíróságokkal szemben elvárhatóvá teszi – különösen a nagy visszhangot keltő – korábbi választási bizottsági döntések tartalmának és jogerőre emelkedésének hivatalból való figyelembevételét.

5.2. Tartalmi kritika

A felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása körében a Kúria végkövetkeztetései jelen sorok szerzője szerint helytállóak, azonban az érvelés tévesen mellőzi az alapjogi szempontok vizsgálatát, illetve az meglehetősen hiányos. A választások eredményét, vagyis a politikai főhatalom gyakorlását érintő ügyekben márpedig kiemelkedően fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a bírósági határozatok indokolása az általában elvártnál is zártabb és szabatosabb legyen.

Egyértelműen helytelennek tűnik a Határozat azon megállapítása, hogy a szavazási iratok érvénytelennek minősítése nem eredményezte az azokat leadó választópolgárok választójogának korlátozását. A döntés indokolásában kifejtettekkel szemben a választójog gyakorlása nem szűkíthető le a szavazólap kitöltésére, mivel az aktív választójog lényege az, hogy a leadott szavazattal a választás eredménye befolyásolható legyen. Amennyiben egy leadott szavazatot jogsértően minősít érvénytelennek egy választási szerv, az igenis az aktív választójog korlátozása, mivel a szavazatot leadó választópolgár nem tudta befolyásolni a választás eredményét. Ebből következően viszont a Kúriának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és 28. cikke alapján – ha már nem utasította el érdemi vizsgálat nélkül a kérelmet – vizsgálnia kellett volna, hogy az alapjog-korlátozás szükségesség-arányossági tesztjének megfelel-e a támadott NVB határozat.²⁵

A sérült biztonsági csíkkal rendelkező szavazási iratok érvénytelenítésével kapcsolatban nehéz lenne cáfolni azt a leve-

zetést, hogy ha a csík sérült, akkor azt a szavazási iratot bizony korábban felbontották, tehát az nem minősíthető zártnak. Meggyőzőbb lett volna ugyanakkor a Határozat érvelése, ha a csík sérült voltát kifejezetten mint a boríték lezártságának hiányát alátámasztó ténybeli bizonyítékot hivatkozza. Ezzel az érveléssel egyértelműbbé vált volna, hogy ebben a vonatkozásban a Kúria nem lépett túl a Ve. 289. § (3) bekezdés a) pontjának még a helybenhagyó nyelvtani értelmezésén sem, mindössze a lezártság hiányának bizonyítékként értékelte a biztonsági csík sérülését. Ez a következtetés pedig az alapjogi korlátozásnak is megfelelt volna, hiszen a választójog közvetlenségének és titkosságának érvényesülését szolgálja a szavazási irat lezártságának követelménye, ez a cél pedig enyhébb jogkorlátozással nem érhető el. A választóboríték zárttságának ezzel ellentétes, olyan megszorító értelmezése, amely a korábban bizonyítottan felnyitott, de később visszazárt borítékot is zártnak minősítette volna, nyilvánvalóan ellentétes lett volna az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, cél szerinti értelmezés követelményével.

Ezzel szemben a nem a hivatalos választóborítékban visszaküldött szavazási irat érvénytelensége a Határozatban megjelenített érvek alapján pusztán nyelvtani értelmezéssel nem vezethető le. A Határozatnak az az érvelése, hogy a biztonsági csík nélküli, nem hivatalos választóboríték használata esetén nem lehet meggyőződni a választóboríték mindvégig fennálló zártságáról, egy feltételezést foglal magában: nevezetesen azt, hogy az ilyen borítékot felbonthatták az NVI-hez való megérkezés előtt, hiszen csak a lezártság hiányát minősíti érvénytelenségi oknak a törvény. Egy meg nem határozható, de inkább alacsony valószínűségű, a múltban esetlegesen történt esemény feltételezésén viszont szavazási irat érvénytelenítése nem alapulhat, mivel ebben az esetben egy alapjog, a választójog korlátozására nem elkerülhetetlenül szükséges esetben kerül sor, ami viszont az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség követelményét nem elégíti ki.²⁶ A nyelvtani értelmezésnek ezt a hiányosságát pedig a választások tisztaságának alapelveire történő hivatkozás önmagában nem pótolja.

A Kúria következtetése ugyanakkor rendszertani értelemezéssel alátámasztható lenne. Egy ilyen érvelés két lépcsőből kell hogy álljon: elsőként igazolni kell, hogy a választóboríték létezése a Ve. valamely tételes rendelkezésébe bennefoglalt érvényességi követelmény a szavazási irattal szemben, ezt követően pedig azt, hogy ez a választóboríték azonos a hivatalos választóborítékkal. Az első lépcső megugorható azzal, hogy a Ve.-nek az a rendelkezése, amely szerint érvénytelen a szavazási irat, ha a választóboríték nincs lezárva, ekvivalens azzal, hogy a szavazási irat akkor érvényes, ha a választóboríték le van zárva. Ebből az ekvivalenciából kényszerítően következik, hogy a választóboríték létezése törvényben meghatározott érvényességi követelmény, mivel a lezártság tulajdonsága csak egy létező dolog vonatkozásában értelmezhető. Ugyanerre a következtetésre *argumentum ad absurdum* érveléssel is eljuthatunk: ha a választóboríték létezése nem lenne érvényességi követelmény, akkor az a szavazási irat sem lenne érvénytelen, amelyen például külső boríték használata nélkül tűzgéppel erősítették össze az azonosítási nyilatkozatot és a belső borítékot. A második lépcső esetében az érvelés abból indulhat

²³ Országgyűlési választáson a jelölő szervezet nyilvántartásba vételéről hozott határozatra épül az ajánlóívek kiadása, majd a jelölt nyilvántartásba vételéről való döntés, erre az országos lista nyilvántartásba vételéről hozott döntés, majd a szavazólap adattartalmának jóváhagyásáról hozott döntés és így tovább.

²⁴ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 607, 612.

²⁵ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21].

²⁶ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16].

ki, hogy a Ve. ugyan nem tartalmazza a választópolgár definícióját, de a választópolgárról annak a szabályozásról szóló rendelkezésben is az NVI által biztosított választópolgárról kell érteni.²⁷ Ez „a választópolgár” – a Ve. más rendelkezéseivel összevetve – nem lehet más, mint az, amelybe a választópolgárnak a Ve. 278. § (3) bekezdése szerint kötelezettsége a belső borítékot és a szavazási iratot zárni. Ezért, nem pedig a sérülékenységéről való meggyőződés lehetőségének hiányában jelenthető ki, hogy a nem a hivatalos választópolgárban visszaküldött szavazási irat a Ve. 293. § (3) bekezdés a) pontja, tehát tételes törvényi rendelkezés alapján érvénytelen. A biztonsági elemmel rendelkező, hivatalos választópolgár alkalmazásának (mint fentebb láttuk törvényi alappal rendelkező) előírása pedig megfelel az alapjog-korlátozás tesztjének is, hiszen a választás közvetlenségének és titkosságának (a szavazási irat felbontatlansága ellenőrzésének) egyébként el nem érhető garanciájaként szolgál, illetve ugyanezen okból egybevág az Alaptörvény 28. cikkében foglalt cél szerinti értelmezés követelményével is.

Kritikával kell illetni végül a Kúria döntésének azt az elemét, amely a kérelem elutasításával kapcsolatban „megjegyzí”, hogy a jogsértés megállapítása esetén is legfeljebb csak a levélben szavazás megismételtetésére lett volna módja a Kúriának, mivel utólag nem rekonstruálható, hogy a szavazási iratok zártan érkeztek-e az NVI-hez. Az érvelés ezen a ponton mintha azt sugallná, hogy a Kérelmező érdekei ellen hatna, ha az általa kért jogszabálysértést megállapítaná a Kúria, holott ilyen mérlegelésre a bíróságnak nincsen hatásköre: ha jogszabálysértő lett volna egyes levélzavazatok érvénytelenné minősítésének jogi alapja, de ténybelileg az egyes szavazási iratok érvényessége utólag nem lenne rekonstruálható, azonban mindez a választási eredményre érdemben kihatott volna, akkor mérlegelés nélkül kötelezettsége a bíróságnak a választási eredmény megsemmisítése és az eljárás adott részének megismételtetése.

6. Az ügy utóélete

6.1. Az Alkotmánybíróság döntése

A Kérelmező ezt követően alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordult a Határozattal szemben. A panaszban azt kifogásolta, hogy a Kúria – álláspontja szerint – *contra legem* értelmezte az irányadó jogszabályokat, a szavazási iratok érvényességének utólagos megállapíthatóságáról helytelen megállapítást tett, illetve egyes eljárási cselekményeiről (a választási eredményre gyakorolt hatás vizsgálata érdekében az NVI felé tett megkeresésről, valamint a szavazási iratok NVI-nél való megtekintéséről) az indokolásban nem adott számot. Mindez, szerinte, sértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárásról való jogot, a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás

követelményét, illetve a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét is. Bár a kérelemben a választójog sérelmére nem történt hivatkozás, de az alkotmányjogi panasz indokainak kifejtése során a Kérelmező előadta, hogy a tisztességes bírósági eljárásról való jog – állítása szerinti – sérelme egyben a választójog korlátozására is vezetett.

Az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa által egyhangúlag meghozott 3156/2018. (V. 11.) AB végzés (a továbbiakban: AB végzés) az alkotmányjogi panaszt, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásával visszautasította.

A végzésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz a befogadása esetén két okból vetné fel az alaptörvény-ellenesség kételyét.

Egyrészt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincsen kifejezett jogszabályi alapja a Kúria azon álláspontjának, amely szerint a biztonsági csík sérülését és a hivatalostól eltérő választópolgárban való visszaküldést a szavazási irat érvénytelenségének okaként fogadta el. Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában pedig az Alkotmánybíróság szerint a választási alapelvekből nem jogosult a Kúria ilyen követelmények levezetésére. Ezzel összefüggésben idézte fel a tanács az alkotmánybíróági gyakorlatnak azt az elemét, hogy ha egy bírói döntés „alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes”.²⁸

Másrészt felvetné az alaptörvény-ellenesség kételyét az AB végzés szerint, hogy „a Kúria döntését attól kívánta függővé tenni, hogy annak eredménye hogyan hat ki, vagy egyáltalán kihat-e az egyik jelölt szervezet végleges mandátumszámára.”²⁹ Mindez az Alkotmánybíróság szerint „[e]gyrészt az Országgyűlés alakuló ülésének időpontjára, és az erre vonatkozó határidők szűkösségére tekintettel, másrészt a választások végeredményének a törvényi felhatalmazások nélküli befolyásolására vonatkozó látszat[ot]”³⁰ kelt, azonban a testület azt nem indokolta, hogy ez az állítólagos látszat milyen összefüggésben áll a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.

Mindezen kételyek ellenére az Alkotmánybíróság érdemben nem bírálta el az alkotmányjogi panaszt, mivel meglátása szerint az ténylegesen nem jogkérdés, hanem ténykérdés eldöntésére, nevezetesen egyes szavazási iratok érvényességéről való állásfoglalásra irányult, erre viszont az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Ebben a körben utalt az AB végzés arra is, hogy helytálló a Kúriának az a megállapítása, hogy a borítékok felbontása után már nem lehet visszakövetkeztetni azok eredeti sértettségére.

Párhuzamos indokolásában Stumpf István alkotmánybíró kifogásolta, hogy a jogvita érdemében tesz megállapításokat az Alkotmánybíróság egy visszautasításról hozott végzésben.

6.2. Az Alkotmánybíróság érvelésének kritikája

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt megalapozatlanul utasította vissza arra való hivatkozással, hogy az ténykérdés eldöntését kéri a testülettől. A panasz egyértel-

²⁷ Ve. 275. § (1) bekezdés d) pont, 275. § (2) bekezdés, 277. § (1) bekezdés, 280. § (1)–(2) bekezdés.

²⁸ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

²⁹ 3156/2018. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [31].

³⁰ Ld. (Ij. 29.).

műen arra irányult, hogy a Kúriának a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontjára és 293. § (3) bekezdés a) pontjára vonatkozó, a Kérelmező által törvényi alapot nélkülözőnek vélt jogértelmezését vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, amelyre a testületnek egyértelműen van hatásköre.³¹ A szavazási irat érvényessége vagy érvénytelensége egyébként sem ténykérdés, hanem a szavazási irat egyes fizikai tulajdonságaiból (mint tényekből) levont szakjogi következtetés. A kúriai jogértelmezés alkotmányossági felülbírálatának nyilvánvalóan lehetett volna hatása arra, hogy a bírói döntés megsemmisítése esetén megismételt eljárásban³² a Kúria ezt a szakjogi minősítést miként végzi el, azonban az Alkotmánybíróság eljárása még csak nem is a szakjogi minősítés konkrét elvégzésére, hanem arra irányult, hogy a szakjogi minősítés megfelelt-e az Alapörvény rendelkezéseinek.

Jelen sorok írója kifejezetten veszélyesnek tartja azt az újabb alkotmánybírósági gyakorlatot, amelynek során a testület nem zárkózik el attól, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelméről keresztül tisztán szakjogi kérdéseket döntsön el,³³ mivel ez ténylegesen negyedfokú rendes bírósági szerephez helyezi az Alkotmánybíróságot, ami viszont a testület alkotmányos jogállásával nem egyeztethető össze. Különösen visszás, ha az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jogon keresztül szakjogi kérdésekben úgy foglal állást, hogy egyébként az ügynek van más alapjogi vonatkozása. Éppen ezért a testület akkor járt volna el helyesen, ha a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra való hivatkozásnak a törvényértelmezés helyességére vonatkozó részében arra figyelemmel utasítja vissza a panaszt, hogy az nem a bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megítélésére irányul.

A visszautasítás indokától függetlenül erősen vitatható, hogy ha már az Alkotmánybíróság nem fogadta be az alkotmányjogi panaszt, akkor miként fogalmazhatott meg az AB végzésben olyan tételeket, amelyek nemcsak hogy az ügy érdemi elbírálására tartoznak, de ráadásul erős állásfoglalásként olvashatók a Határozat alaptörvény-ellenessége mellett. Bár az AB végzés ezeket a mondatokat csak mint az alaptörvény-ellenesség kételyeit vezeti fel, ehhez képest meglehetősen kategorikus megfogalmazást tartalmaznak. Amennyiben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy nincs hatásköre egy ügyben, ezért visszautasítja a panaszt, akkor a hatalommegosztás alkotmányos elvéből is fakadóan tartózkodnia kell attól, hogy mintegy véleményt mondjon az ügy érdemére tartozó kérdéstről. Különösen visszás az AB végzésnek ez a része arra figyelemmel, hogy minderre egy hatalmi szempontból különösen érzékeny, a politikai viták keresztjében álló esetben került sor, így az azt a látszatot kelti, hogy az Alkotmánybíróság az alapjogvédelmi szerepéből kilépve politikai küzdelmek részesévé vált.

Ugyan jelen esetben az alkotmányjogi panasz a kérelem részében csak a tisztességes eljáráshoz való jogra hivatko-

zott, azonban a panasz indokolásában a választójog mint alapvető jog is megjelent, így nem lett volna eljárási akadály annak, hogy a testület a panaszt a Kérelmező választójoga korlátozása alaptörvény-ellenességének vizsgálataként bírálja el, különös figyelemmel arra, hogy a Kérelmező mint a választáson induló jelölő szervezet a mandátumszerzésével összefüggésben alkotmányjogi panasz eljárásban hivatkozhat a választójog sérelmére.³⁴ Mivel az egyes szavazási iratok érvényességére vonatkozó bírói jogértelmezés esetleges alaptörvény-ellenessége a bírói döntést érdemben befolyásolta, ráadásul alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdésnek is minősíthető,³⁵ a testületnek a panaszt a választójog esetleges sérelme vonatkozásában be kellett volna fogadnia, és arról érdemben kellett volna döntenie.

Amint arra fentebb, a kúriai érvelés kritikája során rámutattunk, a Ve.-nek a választóboríték lezártsága hiányát érvénytelenségi oknak minősítő tételes szabályából nyelvtani, rendszertani, teleologikus és alaptörvénykonform értelmezési módszerekkel aggálytalanul levezethető, hogy érvénytelen az a szavazási irat, amelyen a választóboríték biztonsági csíkjára sérült, illetve amelyiket nem a hivatalos választóborítékban küldtek vissza. Az AB végzésben sejtetett azon álláspontot, hogy a szavazat érvénytelenségére vonatkozó törvényi rendelkezéseknek csak a leginkább megszorító nyelvtani értelmezés adható, egyértelműen helytelennek kell minősítenünk, mivel olyan abszurd következményre vezetne, mint hogy a nem a hivatalos szavazólapon leadott szavazat is érvényes lehet.³⁶ A szavazat érvénytelenné nyilvánítása a választójog erőteljes korlátozása, ezért az alapjogi tesztet szigorúan kell számon kérni a jogalkalmazással szemben is, azonban ez nem jelenti azt, hogy a törvényszöveg egy-egy pontjának mechanikus alkalmazására szűkíthető a szavazat érvényességével kapcsolatos jogvita. Az érdemi alkotmányossági vizsgálat során ezért az Alkotmánybíróságnak a panaszt el kellett volna utasítania, mert a Határozat eredménye összhangban állt a választójog alkotmányos tartalmával.

Az AB végzésnek azt – a kifejtve nem is indokolt – megjegyzését, hogy a Kúria a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sérthette azzal, hogy az eredmény elleni jogorvoslati kérelemben állított jogsértésnek a választási eredményre gyakorolt hatását vizsgálta, kénytelenek vagyunk a választási eljárási jog és az ahhoz kapcsolódó következetes joggyakorlat ismeretének hiányából fakadó tévedésnek minősíteni. Mint arra fentebb már hivatkoztunk, következetes a bírósági gyakorlat abban, hogy az eredmény elleni jogorvoslat körében a kérelmezőtől megköveteli a jogsértés választási eredményre gyakorolt hatásának legalább a valószínűsítését. Ennek oka az, hogy a választási eredményre ki nem ható esetleges jogsértés ne akadályozza a képviselői szerv megalakulásának folyamatát. A Kúriának ebben a körben legfeljebb azt lehet felróni, hogy a gyakorlatától eltérve hivatalból maga folytatta le ezt a bizonyítási eljárást, ez

³¹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §.

³² Ld. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § (2) bekezdését.

³³ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23]; 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [66].

³⁴ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.

³⁵ Abtv. 29. §.

³⁶ A Ve. 193. §-a nem tartalmaz olyan érvénytelenségi okot, amely szerint érvénytelen lenne az a szavazólapon vagy szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adnak le.

azonban a Kérelmező számára nemhogy jogsérelmet nem okozott, de éppen, hogy kedvező volt, hiszen ennek hiányában a kérelmét teljesen jogszerűen utasíthatta volna el a bíróság érdemi vizsgálat nélkül.

6.3. A Ve. módosítása

Az Országgyűlés a jogvita eredményeként 2018. szeptember 1-jei hatálybalépéssel úgy módosította³⁷ a Ve.-t, hogy kifejezetten lehetővé tette, hogy a választópolgár a belső, szavazólapot tartalmazó borítékot és az azonosítási nyilatkozatát a hivatalos választóboríték-tól eltérő borítékban helyezze el.³⁸ Az Országgyűlés – amelyben a kúriai döntést a nyilvánosság előtt sérelmező kormánypártok³⁹ kétharmados többséggel rendelkeznek – ezzel közvetetten elis-

merzte, hogy a Kúria jogértelmezése volt a helyes, hiszen ellenkező esetben felesleges lett volna ez a törvénymódosítás.

Az új szabályozás azonban ellentmondásosra sikerült: a hivatalostól eltérő borítékba foglalt szavazási irat a Ve. tételes rendelkezése szerint csak külképviseleti vagy belföldi országgyűlési egyéni választókerületi választási irodában adható le,⁴⁰ postai úton nem. Ehhez képest immár azt is rögzíti a Ve., hogy nem eredményezi a szavazási irat érvénytelenségét, ha nem a hivatalos választóborítékban adták le.⁴¹ A két rendelkezés egymáshoz való viszonyát azonban tisztázatlanul hagyja a Ve., így könnyen lehet, hogy hasonló jogalkalmazási problémával a következő választásokon is szembe kell nézni.

Tordai Csaba • ügyvéd, csaba.tordai@avocat.hu

³⁷ Ld. *egyres választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény* 94. §.

³⁸ Ld. a Ve. 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett 278. § (4) bekezdés b) pontját.

³⁹ pestisracok.hu/orban-viktor-a-ps-nek-a-kuria-sulyosan-beavatkozott-a-valasztasokba/.

⁴⁰ Ld. a Ve. 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett 279. § (2) bekezdését.

⁴¹ Ld. a Ve. 2018. szeptember 1-jén hatályba lépett 289. § (4) bekezdés a) pontját.