

Dr. Balogh Zsolt

(bíró, Kúria)

A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat

Bevezetés

A Kúriának sajátos hatásköre a választási és népszavazási ügyekben történő ítélkezés, ezekben az ügyekben quasi elsőfokú bírósággént jár el. Az eljárás specialitása továbbá, hogy rövid határidők alatt kell megalapozott döntést hozni. Az e hatáskörökben meghozott döntések nem egyszer a közérdeklődés középpontjában állnak.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően új választási eljárási törvény és új népszavazási törvény született, de átalakult az országgyűlési képviselők választásának korábbi rendje is. Az új szabályok alapján kibontakozó ítélkezés mára kellő mennyiségű döntést eredményezett ahhoz, hogy az vizsgálható, a joggyakorlat elemezhető legyen.

A joggyakorlat-elemző csoport létrejöttének aktualitást ad a jövő évben esedékes országgyűlési képviselő-választás, valamint a népszavazási kezdeményezések sokasága. A joggyakorlat áttekintése az eddigi munka szakmai értékelésével kell, hogy járjon.

A választási ügyekben hozott döntések tekintetében az Alkotmánybíróság speciális (rövid határidőkkel számoló) alkotmányjogi panasz hatáskört kapott, a népszavazási kérdés hitelesítő döntés esetén pedig megállapította hatáskörét. A választási szervek, bíróságok és az Alkotmánybíróság hármását tekintve az mondható, hogy körülbelül az ügyek egynegyedével kapcsolatban merül fel jogorvoslati (illetve alkotmányjogi panasz) igény. Kérdés, hogy a választási szervek döntése elleni fellebbezés kapcsán született bírósági döntések, vagy az alkotmányjogi panasz útján meghozott alkotmánybírósági döntések hordoznak magukban több konfliktust.

A bírói döntésekre vonatkozó joggyakorlat-elemzés „mellékterméke” lehet annak bemutatása, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ágon kívül álló szervezet ítélkezésbe történő beavatkozása milyen hatásokkal jár.

I. A joggyakorlat-elemzés célja

A joggyakorlat-elemzés célja az ítélkezési gyakorlat ellentmondásainak feltárása az esetleg helytelen gyakorlat beazonosítása. Ez utóbbi tekintetében mérce lehet a Vencei Bizottság állásfoglalása a választások (2003) és a népszavazás (2007) jó gyakorlatáról, valamint a Választások Demokratikus Tanácsa által kiadott dokumentu-

mok. Mindezek mellett ki kell emelni azokat az ügýtípusokat, amelyek alkotmányjogi panasz útján kiállták az alkotmányosság próbáját, mert ezek – minden bizonnyal – irányadóak lesznek a későbbiekben is. Tehát a már kialakult helyes gyakorlat rögzítése is alapvető feladat.

A joggyakorlat-elemző csoportnak feltehetően három viszonylag körülhatárolható területet kell vizsgálnia: a választásokra irányadó kérdéseket, a népszavazáshoz kapcsolódó kérdéseket és a közös eljárási problémákat.

A választáshoz tartozó problémák lehetnek: a sommás eljárás sajátosságai (bizonyítás, hiánypótlás, határidők betartása stb.) a bírói felülvizsgálattal élő fél érintettségének kérdése, a jogi képviselet problémája (pártfogó ügyvéd), a jelöléshez szükséges aláírásgyűjtés törvényessége, a jelölő szerv elnevezése, nyilvántartásba vétele, illetve a jelöltek kritizálhatósága.

Lehetőség szerint nemcsak az országgyűlési képviselő-választásra, hanem az Európa Parlamenti választásra és a helyi önkormányzati képviselő és polgármester választásra is kiterjed majd a joggyakorlat-elemzés.

A népszavazást érintően feltételezhető, hogy a joggyakorlat-elemzés része lesz a népszavazás kezdeményezés személyes beadásának problémájára, a bírói felülvizsgálattal élő fél érintettségének problémájára (ami eltér a választásoktól, illetve sajátos alkotmánybírósági értelmezést nyert). Foglalkoznunk kell a párhuzamossági moratórium kérdésével (s tanulságaival), a felülvizsgálati kérelemhez kötöttséggel a Nemzeti Választási Bizottság határozatának vizsgálata során (azaz mennyiben vehető figyelembe az alkotmányos rend egészének védelme), illetve elemezendő az alkotmányjogi panasz igénybevétele népszavazásra szánt kérdés hitelesítésével kapcsolatos bírói döntés esetén.

Markáns területe kell, hogy legyen a joggyakorlat-elemzésnek az egyértelműségi teszt alkalmazása, és a népszavazásból kizárt tárgykörök (Alaptörvény módosítására irányul, nemzetközi szerződésbe ütközik, költségvetést érint stb.) kapcsán kialakult gyakorlat feltárása.

A közös – a választási és népszavazási ügyeket egyaránt érintő – kérdések között mindenek előtt a kampánytevékenységet kell kiemelni. Ezen belül a plakátok elhelyezése (villanyoszlopra, óriásplakát stb.) a plakátok tartalma (pl. ha dehumanizál), és a médiamegjelenés komplex problémája, illetve általában is a közszereplők kritizálhatósága (adott esetben nemzetközi összehasoní-

tást is alapul véve). Bár a probléma ez ideig csak a népszavazáshoz kapcsolódva jelent meg, de érdemes elemezni a demonstratív módon nyilvánosságra hozott szavazatok és a választás titkossága összefüggéseit.

Közös eljárási kérdés, hogy kúriai döntés alapján kötelezhető-e olyan, aki nem vett részt az eljárásban (pl. elektronikus média a marasztaló döntés közzétételére)? Feltételezésünk, hogy ebben az esetben a perbeli rendelkezési jog sérelme alappal merülhet fel, e tekintetben pl. megoldási javaslatok kidolgozása válhat szükségessé.

Mind a választási, mind a népszavazási eljárás során felmerült, hogy a Ve. szerint a bíróság vagy megváltoztatja, vagy helyben hagyja a választási bizottság döntését, de hatályon kívül helyezésre és új eljárás elrendelésére nincs mód: hogyan kezelhető a választási szervek eljárási szabálysértése? Feltételezésünk szerint joghézag áll fenn, fel kell tárni, hogy az eljárási szabálysértéseket miként kezelte a bírói gyakorlat.

És természetesen elemzésre szorul a Ve.-be foglalt választási alapelvek megjelenése a bírói döntésekben, azokon belül külön is kiemelve a választás tisztaságának megóvása, az esélyegyenlőség, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elveit.

Választási és népszavazási ügyekben a bírói ítéleteknek meggyőző és közérthető indokokat kell adni a választási szervek érvein túl is, ezért a joggyakorlat-elemzésnek magában kell foglalnia egyfajta „indokolás-minőség” elemzést is.

II. A joggyakorlat-elemzés módszere

Választási ügyekben mindenképpen vissza kell tekinteni a 2014. évi általános választásokig, illetve népszavazási ügyekben hasznosnak tűnik a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésével kapcsolatos hatáskör-telepítéstől (2012-től) született valamennyi döntés áttekintése (korábban alkotmánybírósági hatáskör volt). A fenti dátumokat figyelembe véve előzetes becslés szerint kb. 350 választási és több mint 100 népszavazási ügy áttekintése válik szükségessé.

Az elemzés módszerért illetően előzetesen egy problématerképet készítettünk, ami összefoglalja, hogy jellemzően milyen eljárási és anyagi jogi kérdésekben fogalmazódtak meg jogorvoslati igények. Ennek megvitatása során alakulna ki véglegesen, hogy a vizsgálati tárgykörön belül milyen témák kapnak prioritást, s a joggyakorlat-elemző csoport tagjai milyen témákat dolgoznak fel.

A bírói döntések elemzése során arra kell törekedni, hogy a megelőző eljárásban a választási bizottságok által hozott döntések, illetve a bírói döntéseket követő alkotmányjogi panasz kapcsán meghozott alkotmánybírósági döntések is bekerüljenek a vizsgálat fókuszába. Minde-

zekbe beágyazva értékelhető megfelelően a bírói döntés, a bírói döntések láncolata.

A választási szervek határozatai, a jogorvoslati eljárásban meghozott kúriai döntések csakúgy, mint az alkotmánybírósági határozatok, az intézmények honlapjain fellelhetőek, ami az elérhetőséget és az elemzést nagymértékben segíti.

A helyi önkormányzati képviselői és polgármester választásokat illetően az ítéletábrák, míg helyi népszavazás esetén a törvényszékek rendelkeznek bírói felülvizsgálati hatáskörrel, így szükségesnek mutatkozik megkeresésük, hogy reprezentatív kigyűjtést végezzenek a döntéseikből. Ezeket a joggyakorlat-elemző csoport szintén feldolgozza. (Az Európa Parlamenti képviselő választás, illetve a nemzeti önkormányzati választás, valamint a fővárosi szintű népszavazás a kúriai döntések keretében kerül feldolgozásra.)

Célszerűnek tűnik, ha a választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában a joggyakorlat-elemző csoport – külsős tagjain túl – véleményt nyilvánítanak azok a jogi képviselők, akik ezekben az ügytípusokban jellemzően eljárnak. Ezért megkeresések útján fogunk további véleményeket beszerezni, s azokat feldolgozni.

A véglegesített problématerkép (munkaterv) alapján a joggyakorlat-elemző csoport szakmai terület szerinti felosztásban dogozza fel a határozati kört. A csoport megvitatja az elkészült részanyagokat, vizsgálati megállapításokat, majd a részanyagokból összefoglaló jelentés-tervezet készül. Ennek vitája, esetleges átdolgozása után készül el a végleges összefoglaló.

III. A csoport munkájának ütemezése

Az elemző munka alapvetően három szakaszra bontható, egyrészt a vizsgálati szakasz, másrészt az elemző szakasz, harmadrészt a véglegesítő szakasz.

A joggyakorlat-elemző csoport alakuló ülése 2007. március 1-jére került összehívásra. Az alakuló ülés meghatározza a munkaterv főbb vonalait, valamint a vizsgálandó területeteket. Az alakuló ülésen a vizsgálandó területek a csoport tagjai között felosztásra kerülnek. Az első összejevetelen kell tisztázni azt is, hogy milyen tartalmú megkeresések kerüljenek kibocsátásra.

Ezt követően – a témához kapcsolódó döntések kigyűjtése után – a vonatkozó bírói döntések ismeretében indul a kb. három hónapig tartó vizsgálati szakasz. A vizsgálati szakasz elrendelésétől kerül sor az elemzésbe bevont határozati kör vizsgálatára valamennyi szakterületen a csoport által meghatározott alapkérdések szerint. A vizsgálati szakaszba folyamatosan bekapcsolódnak azok a határozatok, amelyek az ítéletábráktól, törvényszékektől érkeznek a csoport megkeresése alapján.

A tervek szerint a vizsgálati szakasz még a nyári ítélezési szünet előtt befejeződik, a csoport tagjai ekkorra elkészítik részjelentés-tervezeteiket. A csoport következő ülését is ekkor tartja, ahol a részjelentéseket a csoport tagjai megkapják. Ezen írásos anyagok alapján kezdődik 2017 szeptemberétől az értékelő szakasz. Az értékelő szakaszban kerülne sor a részjelentések csoporton belüli megvitatására, több ülés keretében. A csoport tagjai a vitákban elfogadottaknak megfelelően átdolgozzák részjelentéseiket.

A véglegesítő szakasz 2017. október végére, november elejére esne, amelyben a véglegesített részjelentések alapján készülne el az összefoglaló jelentés tervezete. Az ösz-

szefoglaló jelentés tartalmának megvitatását, esetleges átdolgozását követően a záró ülés összehívására és a jelentés szövegének elfogadására – a tervek szerint – 2017. december elején kerülne sor.

A csoport tagjai: dr. Hajnal Péter, dr. Tóth Kincső és dr. Kovács András kúriai tanácselnökök, dr. Kurucz Krisztina, dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet és dr. Sugár Tamás kúriai bírák, valamint dr. Rádi Péter a Nemzeti Választási Bizottság tagja, dr. Bodnár Eszter egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK), dr. Kovács Beáta alkotmánybírósági főtanácsadó, dr. Ocskó András alkotmánybírósági főtanácsadó.