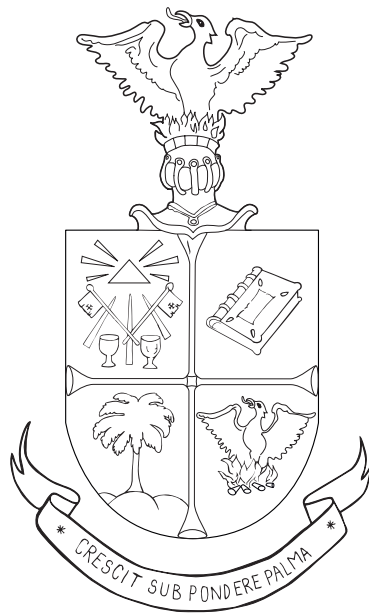


Glossa Iuridica

XII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2025

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter,
Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien,
Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András,
Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László,
Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Köbel Szilvia, Nagy Péter, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Arató Balázs, Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK A VÁLASZTÁSI ÉS NÉPSZAVAZÁSI ELJÁRÁSOKBAN¹

NAGY ATTILA MIHÁLY
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

Absztrakt

A választási eljárás célja lényegét tekintve egy konkrét választás megtartásának előkészítése, lebonyolítása, majd az eredmény megállapítása, ezzel lehetővé téve, hogy a megválasztott képviselő elfoglalhassa helyét, illetve a megválasztott testület hivatalba léphessen. Egy nagy eljárás több, részben szükségszerű, részben pedig esetlegesen megvalósuló kisebb processzust vagy eljárási cselekményt foglal magában, melyek végső célja tehát a választójog érvényesülése, a közhatalom gyakorlásának lehetővé tétele. Ezen sajátosságokra figyelemmel a választási eljárásban szankciók alkalmazására azért kerül sor, hogy az eljárás lefolytatása rendezetten történjen meg.

A tanulmány célja, hogy teljes körű és alapos áttekintést nyújtson a magyar választási eljárás során alkalmazott szankciók rendszeréről. Ennek keretében elsőként rendszertanilag helyezi el a választási és népszavazási szankciókat a közigazgatási szankciókon belül, majd a választási eljárás során a hatályos jogi környezetben alkalmazható szankciók és azok alkotmányos, illetve alapvető háttérének ismertetésére kerül sor. A szankciók rendszerét vizsgálva a tanulmány igyekszik rámutatni a feltárt összefüggésekre, vélt hiányosságokra, ellentmondásokra, illetve ismerteti a szankciókra vonatkozó javaslatokat.

Kulcsszavak: szankció, közigazgatási szankció, objektív bírság, jogkövetkezmények a választási eljárásban, jogkövetkezmények a népszavazási eljárásban

ADMINISTRATIVE SANCTIONS IN ELECTION AND REFERENDUM PROCEDURES

Abstract

The purpose of the electoral procedure is, in essence, to prepare for, conduct, and determine the results of a specific election, thereby enabling

1 A tanulmány a Nemzeti Községi Tanulmányi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely keretében és támogatásával készült.

the elected representative to take office or the elected body to assume its mandate. A larger procedure includes several smaller processes or procedural actions, some of which are necessary, while others are contingent, all ultimately aimed at ensuring the exercise of voting rights and the enabling of public authority. In view of these characteristics, sanctions are applied in the electoral procedure to ensure that the process is conducted in an orderly manner. The aim of the study is to provide a comprehensive and thorough overview of the system of sanctions applied in the Hungarian electoral process. Within this framework, it will first of all place the election and referendum sanctions within the administrative sanctions, then describe the sanctions applicable in the election procedure in the current legal environment and their constitutional and principle background. By examining the system of sanctions, it will point out the correlations and contradictions identified, and it will present proposals for the legal regulation of sanctions.

Keywords: sanction, administrative sanction, objective fine, legal consequences in the electoral procedure, legal consequences in the referendum procedure

1. Bevezető gondolatok

A közigazgatás-ellenes cselekményekkel összefüggésben összetett felelősségi rendszer érvényesül.² Sor kerülhet büntetőjogi szankció, szabálysértési szankció, közigazgatási anyagi jogi szabályszegés esetén közigazgatási szankció, illetve a közigazgatási hatósági eljárás során eljárási bírság kiszabására.

Jellegét tekintve pedig a jogi felelősség általában szubjektív vagy objektív. E két felelősség közötti megkülönböztetés alapja az emberi akarat beszámítása, Tamás András professzor úr szavait idézve: az objektív felelősség lényegében eredményfelelősség.³

A közigazgatási szankció az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.) hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén kiszabható

2 Lásd bővebben: GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VARGA Ádám – BÉRCES Viktor: *Közigazgatási szankciótan*. Budapest, Pázmány Press, 2023, 9-17.

3 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2007, 476.; DOMAHIDI Ákos: *Választójog*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Budapest, Századvég, 2009, 2474.

joghátrány⁴, az eljárási bírság pedig az eljárás során tanúsított jogellenes magatartásért kiszabott szankció.

A közigazgatási szankció objektív természetű felelősség, vagyis a jogszabálysértés önmagában elegendő a szankció alkalmazásához, függetlenül attól, hogy az érintett jogalanynak mi volt a pszichikus viszonya hozzá. Az eljárási bírság ezzel szemben szubjektív alapon nyugszik.

A hatósági eljárásokban érvényesülnie kell az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak, miszerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” Ez az alapjog valamennyi hatóságot kötelezi eljárása során, szükségszerű ugyanakkor, hogy a hatósági eljárás ügyfelei, egyéb résztvevői együttműködők legyenek, aminek alapja a jóhiszemű eljárás. Már a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) is megfogalmazta ezt.⁵ Ezen kötelezettség megsértését eljárási bírsággal tette szankcionálhatóvá a Ket., amikor előírta, hogy amennyiben az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője rosszhiszeműen jár el, a hatóság eljárási bírsággal sújthatja.⁶

Az Ákr. szerint a tisztességes eljárás követelménye alapján a hatóságnak rendeltetésszerű joggyakorlással, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően kell eljárnia.⁷ A jóhiszeműség kérdésköre tekintetében a Ket.-ben írtakkal azonos szabályozáson túl pontosításokat is tartalmaz az Ákr. új szabályozása a jóhiszeműség elve tekintetében. Az Ákr. kiemeli az ügyfél jóhiszemű és együttműködő magatartásának követelményét, amelynek a hatóság tisztességes eljárásával párhuzamosan kell érvényesülnie a törvényes és megalapozott döntéshozatalhoz fűződő köz- és magánérdek érvényesülése céljából.⁸ A

4 Lásd a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényt.

5 „6. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni. (2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.”

6 Lásd: Ket. 61. §.

7 Lásd: Ákr. 2. §.

8 BARABÁS Gergely, BARANYI Bertold, FAZEKAS Marianna (szerk.): *Nagykommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás, Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft, magyarázat a 77. §-hoz.

törvény szerint továbbra is érvényesül az az elvi követelmény, hogy a hatóság köteles vélelmezni az ügyfél jóhiszeműségét, és ennek ellenkezőjét a hatóságnak kell bizonyítania.⁹

Az Ákr. ugyanakkor az eljárási bírság kiszabását nem köti kifejezetten az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője rosszhiszemű magatartásához, azonban hol előírja, hol feltételezi az önhibából eredő jogszabálysértést a bírságkiszabás alapjaként.¹⁰ A bírság kiszabása az eljárás sikerességének előmozdítása érdekében történik.

A Ket. előírásaival ellentétben – ahol csak meghatározott esetekben, a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén volt helye eljárási bírság kiszabásának – az Ákr. 77. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy bármelyik eljárási szereplő bármilyen eljárási kötelezettségszegése alapja lehet az eljárási bírság alkalmazásának.¹¹

Az eljárási bírságokkal összefüggésben figyelemre méltó az Alkotmánybíróság 3020/2017. (II. 17.) AB határozata. Ezen döntésében a testület rámutatott, hogy az alapelvi rendelkezések valamennyi közigazgatási hatósági eljárásában kötelező érvényűek, az eljárás minden szakaszában érvényre kell jutniuk, azaz a jogalkalmazás során azokat figyelembe kell venni, azokra hivatkozni lehet, a döntések során azokat alkalmazni kell.¹² Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „[a]z eljárási bírság célja a törvényben meghatározott, eljárás során elkövetett jogellenes cselekvéssel szembeni joghátrány megállapítása és ezáltal a jogszerű magatartás kikényszerítése, vagyis eljárási bírsággal mindazon személyek sújthatók, akikre vonatkozóan a hatóság eljárásában kötelezettséget állapíthat meg, így az ügyfél, az eljárás egyéb résztvevője, illetve bármely személy, aki a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett. Az eljárási jogsértések sok esetben az anyagi jogi rendelkezések megsértésénél is nagyobb kárt képesek okozni, a hatóság jogalkalmazását nagymértékben megnehezíthetik. A jogalkotó ezért nagyfokú szabadsággal rendelkezik az egyes hatósági eljárásokhoz kapcsolódó eljárási bírságok meghatározása során.”¹³

9 Lásd: Ákr. 6. §.

10 Lásd: Ákr. 24., 60., 64., 74. és 77. §§.

11 BARABÁS, BARANYI, FAZEKAS i. m. magyarázat a 77. §-hoz.

12 Indokolás [16]

13 Indokolás [18]

2. Szankciók a választási és népszavazási eljárásokban

Állami feladat a választások és népszavazások megszervezése és lebonyolítása, azonban mind a választási, mind a népszavazási eljárás egy-egy kivett eljárás,¹⁴ amelyekre az Ákr. hatálya nem terjed ki. A választási eljárás és a népszavazási eljárás nem egy konkrét hatósági ügy eldöntésére, hanem a közhatalmi szervek választópolgárok általi létrehozatalára, illetőleg a választópolgárok általi közvetlen hatalomgyakorlásra irányul. „A választójoggal rendelkező állampolgárok különleges helyzetben vannak az általában vett ügyfelekhez képest, hiszen míg utóbbiakkal szemben rendszerint az állami szervek, hatóságok gyakorolnak közhatalmat, addig a népszavazási eljárás esetében maguk a választójoggal rendelkező állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásáról beszélhetünk, míg a választási eljárás esetében a nép közvetett hatalomgyakorlása, illetve minden közhatalmi tevékenység alapjának megteremtése történik.”¹⁵ A választási és népszavazási eljárásokat külön eljárási kódexek szabályozzák, ugyanakkor esetükben hatványozottan igaz a fenti alkotmánybíróági megállapítás, miszerint az eljárási jogsértések óriási károkat képesek okozni. A következőkben azt vizsgálom, hogy milyen a választási igazgatásban alkalmazott felelősségi rendszer felépítése, és melyek annak leglényegesebb jellemzői.

A választási és népszavazási eljárások során megvalósult jogszabálysértésekkel összefüggésben is léteznek büntetőjogi szankciók¹⁶, léteznek a választási eljárásról 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban Ve.) és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (a továbbiakban Nsztv.) szabályozott szankciók, továbbá meg kell említeni az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvényben (a továbbiakban Kftv.) szabályozott, illetve a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvénnyel a Ve.-be iktatott vagyoni szankciókat is.

A Velencei Bizottság *Code of good practice in electoral matters* című nemzetközi ajánlása is szankciók bevezetését javasolja azokra az esetekre, amelyek a Ve.-ben is megjelennek: így a választás szabadságát sértő maga-

14 Lásd Ákr. 8. § (1) c) pont.

15 BOROS Anita, PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Dialóg Campus, 2020, 23.

16 Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. §-át a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekményről.

tartás esetén, a választás titkosságának sérelme esetén és a kampány során elkövetett jogsértés, a kampány kiegyensúlyozottságának sérelme esetén.¹⁷

Fontos megjegyezni azt is, hogy az egyes választási anyagi jogi törvények nem tartalmazzak külön, ún. ágazat-specifikus szankciókat, ezeknek nincs is létjogosultsága, a jogellenes cselekményeknek valamennyi választástípus vonatkozásában azonos megítélés alá kell esniük.

A választási eljárás célja lényegében egy konkrét választás megtartásának előkészítése, lebonyolítása, majd az eredmény megállapítása, ezzel lehetővé téve, hogy a megválasztott képviselő hivatalba léphessen, illetve a megválasztott testület megkezdhesse működését. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az eljárás fő célja tehát a választójog érvényesülése, a közvetett vagy közvetlen közhatalom gyakorlásának lehetővé tétele. A választási és népszavazási eljárásokban szabályozott szankciók alkalmazására azért kerül sor, hogy az eljárás lefolytatása rendezetten, jogszerűen történjen meg. A fenti alkotmánybíróági határozatra utalva talán nem túlzás kijelenteni, hogy az eljárási jogsértések a választási és népszavazási eljárásokban a demokratikus államrend közjogilag megfelelő működésében felbecsülhetetlen mértékű kárt képesek okozni.

A Ve. és az Nsztv., továbbá a Kftv. is jellemzően objektív felelősségi alakzatokat szankcionálnak, ilyen helyzetekre írnak elő jogkövetkezményt. Ahogy a közigazgatási jogban általában is, úgy a választási jog kapcsán is felmerül a kérdés, hogy miként jellemezhetjük több felelősségi forma kapcsolatát, beszélhetünk-e azok kollíziójáról.

Álláspontom szerint a választási és népszavazási eljárási törvények alapján kiszabott szankciók és a büntető törvénykönyv választás, illetve népszavazás rendje elleni bűncselekmény viszonyában is igaz Varga Zs. András értelmezése, aki szerint a kétszeres értékelés tilalmának értelmezése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási jogi szankció abszolút és relatív célja közötti különbségre: azokban az esetekben, amikor a közigazgatási jogi szankció mellett ugyanahhoz (vagy hasonló) tényálláshoz büntetőjogi vagy szabálysértési fenyegetettség is társul, az objektív közigazgatási szankció relatív célja az, hogy előzetesen garantálja az anyagi szabály megsértésének jogkövetkezményét arra az esetre, ha a szubjektív (azaz bűnösségi) alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna. Varga Zs. András szerint ez esetben a közigazgatási jogi felelősség tulajdonképpen megelőlegezett maradékfelelősség.¹⁸

17 Lásd a „Kódex” 12., 13. és 24. oldalait. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (2025. 04. 16.)

18 VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017, 205.

A választási és népszavazási eljárási törvények alapján kiszabott szankciók abszolút célja az adott eljárás törvényes lebonyolítása, illetve relatív cél a jogsértés jogkövetkezményének garantált megállapítása a bűnösségi alapú szankcionálástól függetlenül. Fontos ennek kapcsán annak a rögzítése is, hogy a választási és népszavazási eljárási törvények által kiszabott szankció az eljárás sommás jellegéből adódóan minden esetben időben megelőzi a büntetőjogi szankciót.

Ezen alapvetések tisztázását követően azt mutatom be, hogy a választásokhoz kapcsolódóan miként kerül sor a szankcionálásra, és milyen jogkövetkezmények, illetve szankciók alkalmazhatók.

A szankciókiszabás történhet hivatalból: a törvények által előírt cselekmény elmulasztása esetén, vagy az arra jogosult által benyújtott kifogás alapján.

2.1. Objektív bírságok

A hivatalbóli eljárás tekintetében két esetben objektív bírságszankciót alkalmaz a választási bizottság, más jogkövetkezményt hivatalbóli eljárás tekintetében sem a Ve. sem az Nsztv. nem ír elő. Az egyes objektív szankciók ismertetése előtt fontos rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság a 387/B/2007. AB határozatban hangsúlyozta, hogy „[a] jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok vétlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság későbbi döntéseiben azt is rögzítette, hogy az objektív felelősség azon következményét, hogy ezáltal a szankció alkalmazása hatékonyabb, mivel a jogkövető magatartásra a felelősségre vonás elkerülhetetlensége révén ösztönöz, alkotmányosan elfogadható célnak lehet tekinteni.²⁰

19 ABH, 2008, 2690, 2694.

20 Lásd: 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH, 501, 521–522. és 16/2018. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [87]

2.1.1. Objektív bírság a választási eljárásban

A Ve. 124. §-a alapján bírságot kell kiszabni abban az esetben, ha a független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölő szervezet a rendelkezésére bocsátott összes ajánlóívet nem adta át a választási irodának a jelölt bejelentésére rendelkezésre álló határidőben. E kötelezettség elmulasztása esetén a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. Nem szabható ki bírság a legkésőbb a leadási határidő elteltét követő napon benyújtott, ajánlást nem tartalmazó ajánlóív után. A bírság összege minden be nem nyújtott ajánlóív után ezer forint.

A szankció mértékére vonatkozó szabályozás érdekes pályát futott be: az Országgyűlésnek a Ve. 2012. szeptember 18. napján – képviselői indítványként – benyújtott tervezete nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely az ajánlóívek visszaszolgáltatásának elmulasztása esetére bírság kiszabását írta volna elő. Ennek oka részben az volt, hogy az előterjesztő ekkor még regisztrációhoz kívánta kötni a szavazatleadás lehetőségét, így az ajánlóívigényléshez és az ívek benyújtáshoz kapcsolódó szabályok is ezt tükrözték. Bírság kiszabásának lehetőségét az Alkotmányügyi Bizottság 2012. október 30. napján benyújtott módosító javaslata teremtetten meg, az objektív bírságolási szabály úgy került bele a törvényjavaslat szövegébe, hogy a tárgyalás során sem tisztázódtak a pontos indokok. A bírság összege a Ve. hatályba lépésekor minden be nem nyújtott ajánlóív után a kötelező legkisebb munkabér havi összegének a fele volt. Az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán, valamint az Európai Parlament tagjainak 2014. évi választásán tehát minden egyes, határidőben leadni elmulasztott ajánlóív miatt 50.750 forint összegű bírságot kellett fizetni. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) több tucat ügyben járt el az országgyűlési választások során másodfokon, de a bírság objektív természetére tekintettel az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok bírságkiszabó döntéseit egyik esetben sem változtathatta meg. Hasonló eredménnyel járt el az NVB döntéseivel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmek elbírálása során a Kúria is, az Alkotmánybíróság pedig a kúriai végzésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok mindegyikét visszautasította.²¹

21 Lásd pl.: 3070/2014. (III. 26.) AB végzés.

A két választás tanulságai alapján a jogalkotó olyan módon korrigálta a törvény szövegét, hogy a bírság összege minden be nem nyújtott ajánlóív után tízezer forint legyen, valamint azt is előírta, hogy az ívek visszaadására nyitva álló határidő elteltét követő napon leadott, ajánlást nem tartalmazó ajánlóív után nem szabható ki bírság. Az országgyűlési képviselők 2018. évi választásán már ez a csökkentett bírságösszeg került alkalmazásra, a jogalkotó azonban tovább csökkentette azt, így – elérkezve egyben a hatályos szankcionálási mértékhez – a 2018. szeptember 1. napját követően kitűzött választásokon (az akkori Nsztv. mintáját követve) ezer forint bírságot kell fizetni ívenként.

2.1.2. Objektív bírság a népszavazási kezdeményezésnél

Hivatalból jár el, és szab ki bírságot az NVB az országos népszavazási kezdeményezés során, az aláírásgyűjtő ívek visszaszolgáltatására vonatkozó kötelezettség elmulasztása esetén²². A bírságösszeg nyolcszáz forint ívenként, de összesen nem haladhatja meg választópolgár esetében a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszörösét, szervezet esetében tízszeresét, valamint az üres ív visszahozatalára a határidőt követően 15 nap áll rendelkezésre.²³ Helyi népszavazási kezdeményezések esetében a törvény nem rendelkezik bírságról.

A népszavazási kezdeményezés tekintetében sem tartalmazta a bírságolás jogintézményét eredetileg az Nsztv. A 2016. évi XLVIII. törvény módosította 2016. május 21-i hatállyal az Nsztv.-t, és vezette be az 1000 Ft/ív bírságösszeget, bírságmaximum nélkül. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság vizsgálta, miután egy magánszemély indítványozott, az „Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonnegyedike munkaszüneti nap legyen?” népszavazásra javasolt, és hitelesített kérdése ajánlásainak gyűjtése során az NVB megbírságolta, majd a Kúria a döntést helybenhagyta. A 22/2020. (VIII. 4.) AB határozatában a testület kimondta egyfelől, hogy „az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság funkciója eredendően preventív jellegű, és mind az Infotv. szerinti szankcióktól, mind pedig a személyes adattal visszaélés mint bűncselekmény tényállásától egyértelműen elhatárolható. Egyfelől, az aláírásgyűjtő ívek visszaadásának kötelező előírása és a visszaadás elmulasztásának bírsággal való szankcionálása azt célozza, hogy a személyes adattal visszaélés (mint Btk.-beli tényállás), illetőleg a személyes

22 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés Indokolás [20]

23 Nsztv. 18. §.

adatokkal kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye (mint a NAIH eljárására okot adó tényállás) ne következzen be” [Indokolás (41)]. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának kötelező előírása és a leadás elmulasztása esetére joghátrány kilátásba helyezése alkotmányjogilag is indokolt, és így az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően szükséges lehet [Indokolás, (43)]; de arra a következtetésre jutott, hogy bármely népszavazás szervezőjét szükségképpen 13.334.000 forint összegű²⁴ bírság fenyegeti akkor is, „ha igazolható, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása a népszavazásban közreműködő valamely személy magatartására, illetőleg a szervező magatartásától teljes mértékben független, elháríthatatlan külső körülményre (vis maior) vezethető vissza. Ilyen (aláírásgyűjtő ívenként nézve) látszólag alacsony, ám összességében irreálisan magas mértékű bírsággal való fenyegetettség nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy a választópolgárokat elriassza attól, hogy gyakorolják az Alaptörvény által is elismert, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukat” [Indokolás (55)]. Az Alkotmánybíróság ezért 2021. június 30-i hatállyal megsemmisítette az Nsztv. 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondatát, az Országgyűlés pedig ezt követően alkotta meg a jelenleg is hatályos bírságolási szabályozást az országos népszavazási eljárásban.²⁵

E szankcióval összefüggésben szükségesnek tartom megjegyezni, hogy álláspontom szerint nem helyénvaló, miszerint a helyi népszavazási kezdeményezések esetében az Nsztv. nem rendelkezik bírságról hasonló kötelezettség elmulasztásának esetére, hiszen a személyes adatok hasonló körének a kezeléséről van szó, így azok védelme ugyanúgy indokolt. Álláspontom szerint tehát a helyi népszavazások esetében az volna a helyes,

24 Az Nsztv. 15. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést a Nemzeti Választási Iroda által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. Tekintettel arra, hogy a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 10/2016. (VI. 28.) IM rendelet 1. és 2. mellékletei alapján egy aláírásgyűjtő íven legfeljebb 15 darab érvényes aláírás lehet, ezért a szervezőnek minimálisan 13.334 darab aláírásgyűjtő ívre van szüksége ahhoz, hogy érvényesen összegyűjthessen kétszázezer aláírást, azt feltételezve, hogy minden átvett aláírásgyűjtő íven 15 aláírás szerepel, és valamennyi aláírás érvényes.

25 Nsztv. 18. § (2) bekezdés: „(...) A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után nyolcszáz forint, de összesen nem haladhatja meg választópolgár esetében a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszörösét, szervezet esetében tízszeresét.”

ha az aláírásgyűjtő íveket a helyi választási iroda adná ki, azokat vissza kellene szolgáltatni, és a visszaszolgáltatásra vonatkozó kötelezettség elmulasztását is bírsággal szankcionálná a törvény.

2.1.3. Az objektív bírságok mértékének összehasonlítása

Összehasonlításképpen érdemes rámutatni arra, hogy jelenleg a választási eljárásokban a legnagyobb listaállításhoz köthető ajánlóív iránti igény az Európai Parlament magyar tagjainak választása során merülhet fel. 20.000 ajánláshoz²⁶ minimum 2500 db nyolcsoros ajánlóív²⁷ szükséges, így a jelölő szervezetet szükségképpen 2.500.000 forint összegű bírság fenyegeti, amely összeg nem haladja meg a minimálbér jelenlegi összegének²⁸ tízszeresét (2.908.000 forint), és az Alkotmánybíróság döntésében szereplő 13.334.000 forint összegnek is töredéke.

Független jelölt esetében a legnagyobb ajánlóívigényt a főpolgármester-jelölt által gyűjtendő 5.000 ajánlás²⁹ veti fel, amihez legalább 625 nyolcsoros ajánlóív³⁰ szükséges. Ez esetben a jelöltet szükségszerűen 625.000 forint összegű bírság fenyegeti, amely összeg szintén az Nsztv.-ben a választópolgár szervező számára meghatározott, jelenleg 1.454.000 forint maximális bírság összege alatt marad.

26 Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (2) bekezdése alapján.

27 Lásd 12. és 13. mellékletet az Európai Parlament tagjai, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők közös eljárásban lebonyolított 2024. évi általános választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal választásokkal összefüggő informatikai feladatai ellátásának részletes szabályairól, valamint a közös eljárásban használandó nyomtatványokról szóló 2/2024. (III. 11.) IM rendelethez.

28 2025. január 1-jétől 290.800 forint, lásd: 394/2024. (XII. 12.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról.

29 A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, 9. § (4) bekezdése alapján.

30 Lásd 14. mellékletet a az Európai Parlament tagjai, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők közös eljárásban lebonyolított 2024. évi általános választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal választásokkal összefüggő informatikai feladatai ellátásának részletes szabályairól, valamint a közös eljárásban használandó nyomtatványokról szóló 2/2024. (III. 11.) IM rendelethez.

2.2. Objektív jogkövetkezmények és szankciók a választási eljáráson túl

A választási eljáráshoz kapcsolódóan, de nem választási szervek által lefolytatott eljárásban további vagyoni joghátrány megállapítására is sor kerülhet. A Kftv. több rendelkezése is visszafizetési kötelezettséget nevesít, mind az egyéni jelölt vagy az egyéni jelölt jogán a jelölő szervezet, mind pedig a jelölő szervezet listaállítás alapján megszerzett támogatása tekintetében. Egyfelől, amennyiben a jelölt nem szerzi meg az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2 %-át vagy a szavazás előtti elhalálozás esetét leszámítva a Ve. alapján kiesik³¹, köteles a támogatást a Magyar Államkincstárnak visszafizetni. A támogatásnak a jelölő szervezet javára történő folyósításáról nyilatkozó jelölt esetén pedig a pártnál keletkezik visszafizetési kötelezettség. A pártlistát állító párt szintén köteles a Magyar Államkincstárnak visszafizetni a listaállításra tekintettel kapott támogatást, ha a pártlista a Ve. alapján kiesik³² vagy nem éri el a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1 %-át.³³ Az Alkotmánybíróság a 3176/2015. (IX. 23.) AB határozatában a Kftv. képviselő-jelöltekre előírt visszafizetési kötelezettséget az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben vizsgálva és az indítványt elutasítva megállapította, hogy „[e]z a támogatás (...) sajátos közjogi célból történik, önkéntes vállalással, meghatározott törvényi feltételekkel, és azzal a kockázattal, hogy kellő szintű választói támogatottság hiányában visszafizetendő. A támogatott személy (vagyis a jelölt) nem szerez rajta szabad rendelkezést biztosító tulajdonjogot, célhoz kötötten felhasználhatja ugyan, de ezt csak szoros elszámolás mellett teheti. Ebben az értelemben tehát az Alaptörvény által védett tulajdonnal az indítvánnyal támadott rendelkezés szerinti támogatás mint vagyoni jogosultság, nem hozható összefüggésbe. (...) A Törvény nem teszi kötelezővé a támogatás igénybevételét, az a jelölt mérlegelésétől és belátásától függ. Ennek során figyelembe veheti, hogy a jelöltállítás során mekkora támogatásra tett szert, milyennek ítéli ismertségét és népszerűségét. A magánvagyon, vagyis a jelölt saját tulajdonát kockáztatja, ha ezek a mutatók nem túl magasak. Alkotmányos értelemben tehát a támogatás visszafizetését előíró szabály nem minősülhet tulajdonjogot elvonó vagy azt korlátozó rendelkezésnek, hiszen a tulajdonos önként, saját elhatározásából – a feltételek ismereté-

31 Lásd Ve. 137. §.

32 Lásd Ve. 138. §.

33 Lásd Kftv. 8. § (4) bekezdését és 8/C. § (1)-(2) bekezdéseit.

ben – kezdeményezte és fogadta el a támogatást.”³⁴ Ebből következően a Törvény 8. § (4) bekezdés a) pontja nem sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.

A Kftv. 8. § (4) bekezdése és 8/C. § (1) és (2) bekezdése szerinti visszafizetési kötelezettségek megállapítása nem a választási szervek feladata, és azok nem is a választási kampányban folytatott tevékenységgel állnak összefüggésben, hanem objektív indokkal bírnak. A kiesett jelölt saját maga javára a továbbiakban már nem kampányolhat, így a kampányidőszak egészére biztosított támogatás nem a jogalkotó által meghatározott célra kerülne felhasználásra. Ugyanakkor a jogalkotó elvárja, hogy a költségvetési támogatás felhasználásra kerüljön, mégpedig olyan módon, hogy az minél hatékonyabb legyen. A kampánytevékenység céljára felhasználható források bizonyos oksági kapcsolatba hozhatók a kampánytevékenységgel, ez utóbbi pedig a választási eredménnyel, így nem okszerűtlen érdekeltté tenni a kampánytámogatásra jogosultat abban, hogy bizonyos fokú eredményességet mutató kampányt folytasson. Ezen jellemzők figyelembevételével a Kftv. hatálya alá tartozó kampánytámogatással kapcsolatos szabályok nem érintik a választási igazgatás szankcióit, az egyes tényállások által keltett látszat vagy a visszafizetési kötelezettség objektív természete ellenére sem.

A fentiekén túl, amennyiben a jelölt vagy jelölő szervezet nem számol el a törvény szerinti határidőben a támogatással, köteles a támogatás kétszeresét a kincstár részére befizetni. Abban az esetben pedig, ha a jelölt vagy jelölő szervezet ugyan elszámol, de a kincstár az elszámolását részben vagy egészben nem fogadja el, a nem megfelelően elszámolt támogatás kétszeresét köteles a kincstár részére befizetni.

A Kftv. további rendelkezése, hogy az Állami Számvevőszék a választást követő egy éven belül, az országgyűlési képviselőhöz jutott jelöltek tekintetében kötelezően, hivatalból ellenőrzi a kincstárnál a támogatás felhasználását. Amennyiben az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során megállapítja, hogy a Kftv. követelményeitől³⁵ eltérő, jogsértő felhasználás történt, a jelölt számára biztosított támogatást a jelölt, a pártnak történt folyósítás esetén a párt a felhasználási feltétel nemteljesítésével arányban álló összeget, de legfeljebb a jelölti támogatás kétszeresét köteles visszafizetni. Ugyancsak visszafizetési kötelezettség keletkezik abban az esetben,

34 Indokolás [28],[31]

35 Kftv. 1. § (3) bekezdése értelmében „A támogatás kizárólag a választási kampányidőszak alatt, a választási eljárásról szóló törvény szerinti kampánytevékenységgel összefüggő dologi kiadások finanszírozására fordítható”.

ha a választási kampány költségeinek korlátozására vonatkozó szabályok megsértését állapítja meg az Állami Számvevőszék. Ez esetben a jogsértően kampányra költött, a választásra összesen fordítható összeg felett felhasznált összeg kétszeresét kell a központi költségvetésbe befizetni.³⁶

A nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 33. §-a inkorporálta a Ve. szövegébe az ún. szuverenitási nyilatkozat megtételére vonatkozó kötelezettséget. A jelöltnek bejelentésekor nyilatkoznia kell arról, hogy megfelel a jelöltekkel szemben támasztott azon követelménynek, hogy a választói akarat befolyásolására vagy ennek megkísérlésére irányuló tevékenység folytatása céljából külföldi támogatást vagy ebből származó vagyonelemet az adott választás vonatkozásában nem használ fel. Ezt szintén az Állami Számvevőszék ellenőrzi, és amennyiben azt állapítja meg, hogy a jelölt megsértette ezt a rendelkezést, a jelölt köteles a támogatás kétszeresét a központi költségvetés részére befizetni.³⁷

Ezek a rendelkezések már egyértelműen a jelölt, jelölő szervezet saját vagyonát érintő, a támogatás elszámolásával és felhasználásával összefüggő szankciók.

2.3. Szankciókiszabás kifogás alapján

A választási és népszavazási eljárásban a hivatalból megállapított szankciók mellett a szankciókiszabás másik módja a kifogás nyomán induló jogorvoslati eljárás. Itt a Ve. a jogorvoslati fejezetében a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértése esetén három *fő jogkövetkezményt* határoz meg: a jogsértés megállapítását, a további jogsértéstől eltiltást, illetve a választási eljárás vagy annak jogorvoslattal érintett részének megsemmisítését és megismételtetését.³⁸

A Ve. 2. § (1) bekezdése kógens rendelkezésként írja elő, hogy „[a] választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

36 Lásd Kftv. 7. és 9. §-ait.

37 Lásd Ve. 124. §. A Ve. 307/D. §-a alapján hasonló nyilatkozatot kell tennie a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételt kezdeményező szervezeteknek: az egyesületnek nyilatkoznia kell arról, hogy a választói akarat befolyásolására vagy ennek megkísérlésére irányuló tevékenység folytatása céljából külföldi támogatást és belföldi jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől származó támogatást, névtelen adományt vagy ezekből származó vagyonelemet az adott választás vonatkozásában nem használ fel. A jogkövetkezmények megegyeznek a jelölt vonatkozásában írtakkal.

38 Lásd Ve. 208. § és 218. §.

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.”

Az alapelvek jellemzően jogértelmezést segítő, iránymutató jelentőségűek, ekként a jogbiztonság érvényesülését biztosítják. Az alapelvek olyan követelményeket foglalnak magukban, amelyek az egyes jogviszonyok tartalmát, azok szereplői magatartásának egészét áthatják, zsinórmértékül és értelmezési keretként szolgálnak. Ezen általános jelentéstartalmukon túl a választási és népszavazási eljárásban az alapelvek kimondottan is közvetlenül alkalmazandók, megsértésük jogszabálysértésnek minősül.³⁹

A kifogással induló eljárásokkal kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a választási szankciók abszolút célját, vagyis az adott eljárás törvényes lebonyolítását szem előtt tartva furcsa, az eljárás sommás jellegére tekintettel viszont érthető, hogy ezen szankciók kiszabásának előfeltétele egy eljárást kezdeményező jogi aktus, a kifogás benyújtása. Kifogást a központi névjegyzékben szereplő bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be. A kifogás elbírálása valójában a főszabályként hivatalból eljáró szervek részére tett bejelentéshez is hasonlítható, a választási bizottságok által elbírálandó kifogásnak ugyanis nem kötelező tartalmi eleme⁴⁰ annak megjelölése, hogy a bizottság a jogsértővel szemben milyen jogkövetkezményt alkalmazzon. A kifogásban az azt előterjesztőnek meg kell jelölnie a jogszabálysértést, de nem kell indítványt tennie adott jogkövetkezmény alkalmazására. Amennyiben a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, akkor jogosult, egyben köteles is az előbb említett jogkövetkezmények alkalmazásáról dönteni, vagyis a bizottság maga határozza meg, hogy milyen szankciókat alkalmaz. Cservák Csaba szerint „rendkívül öröndetes, hogy – a szakma részbeni ösztönzéseképpen – a választási bizottságok végre érdemi, fajsúlyos szankciókat alkalmazhatnak.”⁴¹

39 Lásd bővebben: 12/2024. (V. 10.) AB határozat Indokolás [34], 3210/2024. (VI. 13.) AB határozat Indokolás [32], Kúria Kvk.III.37.799/2020/3. számú határozat Indokolás [18] vagy Kúria Kvk.IV.37.657/2019/3. számú határozat Indokolás [31]

40 Lásd Ve. 212. §.

41 CSERVÁK CSABA: *A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti*

2.3.1. Fő jogkövetkezmények

A választási eljárásban a jogsértés megállapításához nem szükséges beazonosítani a jogsértő személyét, ilyen, az ismeretlen személy jogsértését megállapító döntések esetében tehát csak a jogsértés megállapításáról mint jogkövetkezményről beszélhetünk, kiszabott szankcióról nem.

A beazonosítható jogsértő esetén viszont már alkalmazni kell a jogsértő tevékenységtől való eltiltás szankciót is, kivéve azokat az eseteket, ahol ez nem értelmezhető, például a kampányidőszak végére tekintettel, amikor az eltiltott tevékenység effektíve nem folytatható.

Ehhez kapcsolódóan a választási kampány szabályai között, a médiajog-orvoslatnál a Ve. 152. §-a további jogkövetkezményként írja elő a média-tartalom-szolgáltatók választási eljárási törvényt érintő – szintén kifogás alapján megállapított – jogsértése esetében a főszabályként alkalmazott jogkövetkezményeken túl a jogsértést megállapító határozat rendelkező részének közzétételét.

A fő jogkövetkezményként alkalmazandó szankciók közül a legritkábban alkalmazott a választási eljárás vagy annak jogsértéssel érintett részének megsemmisítése és megismételtetése. E szankció nem a konkrét jogsértőre nézve jelent joghátrányt, hanem a választási eljárás céljában megtestesülő közérdek védelmét célozza. Ezidáig egyetlen eset ismert a teljes választási eljárás megismételtetése tekintetében, amely döntést a Budapest Környéki Törvényszék 10.Pk.24.927/2013/2. számú végzésével hozta a választópolgárok szervezett szállítása miatt a Fóton rendezett időközi polgármester és egyéni választókerületi képviselő választás tárgyában.⁴²

Rendszerint azonban a szavazás megismételtetésére kerül sor, mint például a 2024. évi helyi önkormányzati és képviselők és polgármesterek általános választásán Nagytarcsán⁴³, ahol a polgármester választás, valamint

Választási Bizottságra. In: Cserny Ákos (szerk.): Választási dilemmák. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 21. Cservák Csaba jelenleg az Nemzeti Választási Bizottság választott tagja. (2025. 04. 16.)

42 A döntés meghozatalakor még a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a régi Ve.) volt hatályban, amelynek 78. §-a Ve. 218. §-ával teljesen megegyező jogkövetkezmények alkalmazását tette lehetővé a kérelemre induló eljárásokban.

43 Nagytarcsán a 2024. június 9-én, a 004. számú szavazóköreben megtartott polgármester-választáson egy választópolgár a délelőtti órákban észlelte az egyik szavazóurna sérülését, azt, hogy a lezárást szolgáló fül letörött, ezáltal a szavazóurna fedele felnyithatóvá vált. A szavazat számláló bizottság (továbbiakban: SZSZB) a rendkívüli eseményről jegyzőkönyvet vett fel, amelyben azt rögzítette, hogy 11.15-

Fonyódon⁴⁴, ahol az egyéni listás képviselőválasztás megismételtetéséről döntött a Kúria.

2.3.2. A fő szankciók mellett kiszabható szankciók

Kizárólag a fő jogkövetkezményként alkalmazandó szankciók mellett kiszabható, a jogorvoslati fejezetben szabályozott további lehetséges szankció a választási bizottság mérlegelési jogkörében megállapított bírság, egyrészt a kampányszabályok megsértése miatt, másrészt a névjegyzéki adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség megszegése miatt. Annak eldöntésekor, hogy a kampánysértés miatti bírság kiszabása indokolt-e, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértés

kor észlelte a fül letörését, a fedél felnyílását. Ezt követően az urnába a hiba elhárításáig szavazólap nem került bedobásra, illetve onnan szavazólapot nem vettek ki, majd a zárófedél címkével történő leragasztását követően az urnát ismételten szabályszerű felhasználásra alkalmassá nyilvánították. A szavazást követően indult jogorvoslati eljárás során a Kúria rögzítette, ha a szavazóurna a szavazás teljes folyamata alatti lezárt állapota kétséget kizáróan nem állapítható meg, akkor a nem zárt szavazóurnában gyűjtött valamennyi szavazólapot érvénytelennek kell minősíteni, azt a végeredmény szempontjából nem lehet figyelembe venni. A Kúria emellett figyelembe vette a szavazáson valamennyi szavazókörben szavazók és a 004. szavazóköri szavazók arányát (26%) is. Ezen szavazókör nélkül az össz-választói akaratot nem tükröző eredményt kellett volna megállapítani. Mindezek alapján a választói akarat megnyilvánulása, annak érvényre juttatása érdekében a Kúria a 004. szavazókörben a szavazás megismétlésének elrendelését látta szükségesnek. Lásd bővebben: Kúria Kvk.I.39.132/2024/7. számú határozata.

- 44 Fonyódon a Somogy Vármegyei Területi Választási Bizottság fellebbezés folytán eljárva az egyéni listás képviselő választás szavazatainak újraszámolása mellett döntött. A Kúria azonban megállapította, hogy a TVB az általa elrendelt szavazat újraszámlálást nem végezte el, ezzel megsértette a Ve. 241. § (3) bekezdés második mondatában foglaltakat, amelyre tekintettel a szavazatok bíróság általi újraszámlálásának lenne helye, ennek elrendelésére azonban a Kúria álláspontja szerint azért nem volt törvényes lehetősége, mert a Somogy Vármegyei Területi Választási Iroda sérült dobozban szállította a választási iratokat a bíróságra. A Kúria rögzítette, hogy amennyiben a választási iratokat (szavazatokat) tartalmazó szállítóeszköz olyan mértékben sérült, hogy ahhoz illetéktelen személy, vagy személyek is hozzáférhettek, annak tartalma kétséget kizáróan nem rekonstruálható, akkor az – a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja sérelme miatt – a Ve. 241. § (3) bekezdése szerinti, a választás eredménye elleni, a szavazatok újraszámlálása útján történő jogorvoslatot ellehetetleníti. Emiatt a Kúria a szavazás megismétlését rendelte el. Lásd bővebben: Kúria Kvk.VII.39.179/2024/6. számú határozata.

súlyát és területi kiterjedtségét, a jogsértés ismétlődő jellegét – veszi figyelembe a választási bizottság. A bírság összegének megállapításakor tekintetbe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.⁴⁵

A Ve. a médiajogorvoslatok esetében is lehetővé teszi a főszabályként alkalmazandó szankciók mellett a mérlegelési jogkörben kiszabott bírságszankció alkalmazását. Ilyenkor is az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintett médiaszolgáltató fajtáját, vételkörzetét, a jogsértéssel érintett sajtótermék jellemzőit, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét – kell tekintetbe venni. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

Mind a kampánysértés, mind a médiajogorvoslat esetében rendszeridegen elem a szándékosság, vagyis a szubjektív felelősség vizsgálata, ami a mérlegelési jogkör gyakorlásának egyik szempontja. A választási eljárás sommás jellegéből adódóan a választási bizottság a kifogásról a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, ezért tartalmazza a törvény a „nyilvánvaló” kitételt, ami a szándékosság vizsgálatát leegyszerűsíti. Így például a bírságkiszabás során nyilvánvalóan szándékos jogsértő magatartást állapított meg Baranya Megye 1. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsága⁴⁶ 2022-ben, amikor egy képviselőjelölt egy másik jelöltet népszerűsítő kampányeszköz tápkábelét lecsatlakoztatta az áramforrásról. Megállapítható tehát, hogy az objektív szempontok mellett ezen bírságok esetében a szubjektív felelősségi elem vizsgálata is része a szankció kiszabásának.

2.3.3. A névjegyzéki adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség megszegése miatti bírság

A Ve. 155. §-a a névjegyzéki adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség megszegése miatti, szintén mérlegelési jogkörben kiszabható bírságot szabályozza. A névjegyzéki adatszolgáltatás adatait a választási eljárásban kizárólag közvetlen politikai kampány céljára lehet felhasználni. Egyéb célú felhasználásuk, másolásuk, harmadik személynek történő átadásuk tilos. Az adatszolgáltatást igénylő jelölt vagy listát állító jelölő szervezet az adatszolgáltatást legkésőbb a szavazás napján köteles megsemmisíteni,

45 Lásd Ve. 219. §.

46 Baranya Megye 1. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 24/2022. (III. 31.) számú határozata.

és az erről készült jegyzőkönyvet három napon belül köteles átadni az adatszolgáltatást teljesítő választási irodának. A Ve. e tekintetben tehát az ajánlás- és aláírásgyűjtéshez hasonlóan itt is a személyes adatok védelmével kapcsolatban állapít meg kötelezettséget, ami miatt kiemelten fontos a jogkövető magatartás kikényszerítése. Figyelemre méltó azonban, hogy a megsemmisítési jegyzőkönyv határidőben történő leadása, amely ténykérdés, teljes mértékben a jogalkalmazó döntésére bízott módon, és kizárólag kifogás benyújtása esetén szankcionálható, holott a bírságszankció alkalmazását ugyanaz a jogalap indokolja, mint a hivatalból, objektív bírság kiszabásával fenyegetett mulasztások esetében.

További fontos körülmény, hogy a névjegyzéki adatszolgáltatás során az érintett személyes adatok köre nyilvánvalóan szélesebb például egy egyéni választókerület vagy egy település valamennyi választópolgára esetében, mint amikor egy egyéni választókerületben vagy egy településen gyűjtött ajánlások kapcsán a választópolgároknak csak egy lényegesen kisebb része érintett.

Ez esetben álláspontom szerint helyesebb volna, ha a Ve. ezen mulasztásos jogsértés esetében is a hivatalból eljárás és mérlegelés nélküli szankcionálást írná elő. Talán ezt támasztja az is alá, hogy 2018 óta valamennyi általános és időközi választást, helyi és országos népszavazást figyelembe véve mindösszesen kettő ilyen bírsághatározat született országszerte, azok is ugyanazon választási iroda vezetőjének két különböző választás kapcsán benyújtott kifogásai alapján.⁴⁷

3. Következtetések a választási és népszavazási eljárási bírságok statisztikai adatai alapján

A választási bizottságok határozatai nyilvánosak, és míg az összes bizottsági döntésnek nincs egységes nyilvántartása, a Nemzeti Választási Iroda által üzemeltetett központi informatikai rendszerbe a választási irodáknak kötelező valamennyi bírságot megállapító bizottsági határozat adatait rögzíteni. Ennélfogva valójában nincs annak akadálya – sem jogszabályi, sem nyilvántartási –, hogy a választási bizottság egy korábbi választási eljárás során kiszabott bírsághoz mérten állapítson meg újabb bírságot. A bírósági gyakorlat ugyanakkor ellentmond ennek, a Kúria szerint „a bírság kiszabá-

⁴⁷ Lásd Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei 05. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság 56/2018. (IV. 14.) sz. határozatát és Mátészalka Város Helyi Választási Bizottsága 100/2024. (VI. 17.) sz. határozatát.

sára minden esetben az aktuális választási eljárás kampányidőszakában elkövetett szabályszegés okán kerülhet sor”. A Ve. 139. § (1) bekezdése alapján a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.⁴⁸

A Nemzeti Választási Iroda által nyilvántartott adatokból megállapítható, hogy a Ve. 124. § szerinti, az ajánlóív leadásának elmulasztása miatti, objektív bírság tekintetében a Ve. hatálybalépését követően, 2014-ben 37.050 darab, a bírságtétel első csökkentését követően 2018-ban 73.372 darab ajánlóívet nem adtak le; a 2018. szeptember 1. napját követően kitűzött választások, vagyis a bírságtétel második csökkentése óta eltelt időszakban összesen 23.998 darab ajánlóív leadása maradt el. Ebből a 2024. évi általános választásokon több mint 70.000 jelölt után 1.383 db bírsághatározatot hoztak a választási bizottságok, amelyek közül 1275 db 10.000 forintnál, vagyis a behajtási értékhatárnál kisebb összegű bírság volt.

A választási bizottságok a választási eljárásban használatos ajánlóívek tekintetében objektív bírságolás során 2014-ben 37.050 db ívre egyenként 50.750 forint összegű bírságot szabtak ki, összesen 1.880.287.500 forint értékben. Ez a szám 2024-ben 9977 ív tekintetében 9.977.000 forint volt. A 2014-es kiszabott bírságokból mindössze 69.768.432 forint, azaz a kiszabott bírságösszeg kevesebb mint 4 %-a, míg a 2024-es bírságokból 8.453.000 forint, a kiszabott összeg közel 85 %-a teljesült. Megfigyelhető ez alapján, hogy a bírságtétel csökkenésével a befizetési hajlandóság jelentősen nőtt.

A választási bizottságok 2014 óta választási kampány szabályainak megsértése és alapelvi sérelem miatt 26.520.300 forint⁴⁹, médiaszolgáltató jogsértése miatt 39.283.500 forint összegben szabtak ki bírságot.⁵⁰

Az alapelvi sérelmekre tekintettel és a kampányszabályok megsértése miatt kiszabott bírságösszegeket áttekintve megállapítható, hogy 2018-ban a bírságösszeg megközelítette a 15 millió forintot, amely annak fényében kiugró, hogy egy-egy általános választás esetében azóta folyamatosan annak harmada alatt marad a teljes összeg.

Hasonló a helyzet a médiaszolgáltatók jogsértéseivel, amely ugyanakkor egy ennél is magasabb kiugró összeggel egészül ki 2019. évben. A

48 <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkiv3760920193-szamu-hatarozat> (2025. 04. 12.)

49 2018-ban 14.919.000,- Ft, 2019-ben 2.893.500,- Ft, 2020-ban 30.000,- Ft, 2022-ben 4.136.400,- Ft, 2024-ben 4.541.400,- Ft.

50 2018-ban 10.160.000,- Ft, 2019-ben 26.498.500,- Ft, 2022-ben 1.600.000,- Ft, 2024-ben 1.025.000,- Ft.

26.498.500 forintos összeg kialakulásában szerepet játszik az a tény, hogy ebből 24.400.000 forint összegű bírságot egyetlen jelentős befolyásoló erejű lineáris médiaszolgáltatónak kellett befizetnie.⁵¹ A fennmaradó 2.098.500 forintos összeg 2019-ből bár meghaladja a 2022. évi és a 2024. évi adatokat, a többi bírság alapján felrajzolható trendbe illeszkedő összegnek tekinthető.

Összességében megállapítható, hogy a választási igazgatási szankciók hatékonysága nem, vagy nehezen mérhető. Amennyiben a mérlegelés alapján kiszabható bírságszankcióra szűkítjük a kérdést, megállapítható, hogy a szankcionálás nem lesz szükségszerűen hatékony ebben az esetben sem. A médiajogorvoslat keretében 2019-ben kiszabott bírságok azt mutatják, hogy az egyazon kampányidőszakban történő folyamatos bírságolás sem vezet eredményre, nincs visszatartó hatása.

A Nemzeti Választási Bizottság egyes választásokkal kapcsolatos beszámolóit összehasonlítva megállapítható, hogy a jogorvoslati ügyek száma csökkenő trendet követ. A 2018. évi általános országgyűlési választáson a testület 108 kifogást és 601 fellebbezést bírált el, az Európai Parlament 2019. évi választása során 49 első fokú jogorvoslati kérelem mellett 41 fellebbezést bíralt el a bizottság, a 2022. évi általános országgyűlési választáson 82 kifogás és 138 fellebbezés volt az ügyek száma, az Európai Parlament tagjainak, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők közös eljárásban 2024. június 9-én tartott általános választása kapcsán pedig 37 kifogást és 46 fellebbezést elbíráló döntés született.

A Nemzeti Választási Bizottság gyakorlatát figyelve az is kijelenthető, hogy a bírságösszegek csökkenése egyben a jogorvoslati ügyek számának a csökkenésével is összefüggésbe hozható.

A kiszabott bírságokkal összefüggésben pedig fontos megemlíteni, hogy a Ve. 2025. február 1-től rendelkezik a bírságszankciók elévüléséről, míg az Nsztv. már 2021. július 1-je óta tartalmaz ilyen rendelkezést. Az új szabály négyéves elévülési időt rögzíti a Ve.-ben minden bírságtípusra vonatkozóan, összhangban az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvénnyel, továbbá lehetővé teszi a követelésről történő lemondást is.

51 Kvk.VI.37.559/2019/2. számú végzés 500.000,- Ft, 83/2019. (IV. 29.) NVB határozat 3.725.000,- Ft, 88/2019. (V. 2.) NVB határozat 7.450.000,- Ft, 95/2019. (V. 7.) NVB határozat 7.450.000,- Ft, Kvk.V.37.620/2019/2. számú végzés 5.450.000,- Ft.

4. Összegzés

A választási és népszavazási eljárásokkal összefüggésben sokféle szankció létezik. Ezen atipikus államigazgatási eljárások mind szabályozásukban, mind főbb jellemzőikben eltérnek az általános közigazgatási rendtartástól és szankcionálási rendszertől, a jogi környezet az eljárás sommás jellegéből adódó sajátosságokat figyelembe véve épül fel.

A választási bizottságok, illetve a Magyar Államkincstár és az Állami Számvevőszék egyes, meghatározott esetekben hivatalból folytatnak le eljárást, és a jogsértés tényére objektív bírság kiszabásával reagálnak.

A választási bizottságok részéről a vagyoni típusú szankciókon túl, az eljárást érintő egyéb szankciók kiszabása, így például a teljes választási eljárás vagy annak a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és megismételtetése akkor történhet meg, ha valaki, aki a Ve. alapján arra jogosult, kifogást nyújtott be. Az érdekeltek aktív részvétele nélkül tehát a vélt jogellenes magatartások eleve nem tudnak a döntésre jogosult választási bizottság fókuszába kerülni.

Fontos azt is megjegyezni, hogy sok, a gyakorlatban létező kampányolási tevékenységre nem terjed ki a Ve. hatálya, így azok közhatalommal felruházott szervek általi vizsgálata kívül esik a jog által a választások és népszavazások lebonyolításához támasztott kereteken. A létező szankciók sok esetben segítik a választások és népszavazások érdekeltjeit és résztvevőit a jogszerű magatartás tanúsításában, máskor viszont a szankcionálás sem alkalmas a jogsértő magatartásoktól való visszatartásra.

A hatályos szabályozás alapján rendszerezhetők a választási és népszavazási eljárások során alkalmazható szankciók, amelyek a hivatalból és a kérelemre indult eljárások nyomán kiszabott szankciókra oszthatók. A hivatalból folytatott eljárások alapján mindig pénzbírság kiszabása az alkalmazandó jogkövetkezmény, a kérelemre indult eljárások esetében többféle jogkövetkezmény alkalmazható. Álláspontom szerint, a fentebb kifejtett indokok alapján néhány ponton szükséges a jogi környezet módosítása, ami még koherensebbé tenné a választási és népszavazási eljárások szankcionálási rendjét. Az elmúlt évtizedben megtartott általános választások és országos népszavazások lebonyolítása és az ott szerzett tapasztalatok kellő alapot adnak ahhoz is, hogy a jogalkotó átgondolja, szükséges-e további szankciók – például egy jelölt eltiltása a további kampányolástól – bevezetése a választási anyagi és eljárási alapelvek védelme, és ezáltal választójog érvényesülésének még teljesebbé tétele érdekében.