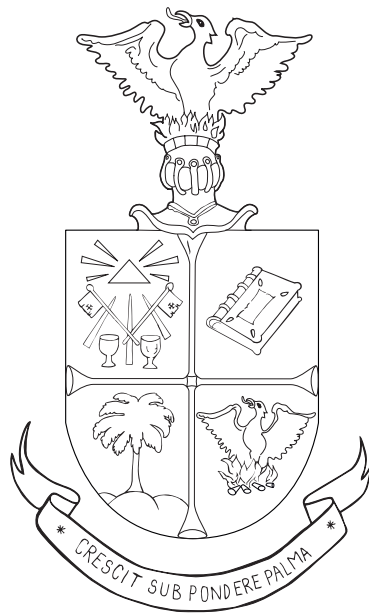


Glossa Iuridica

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

AZ ÉRVÉNYTELEN SZAVAZATOK ALKOTMÁNYJOGI ASPEKTUSAI¹

BADÓ KATALIN

megbízott oktató, a Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja (NKE),

TÉGLÁSI ANDRÁS

*habilitált egyetemi docens, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék,
a Választás és Képviselő Kutatóműhely vezetője (NKE)*

Absztrakt

Jelen tanulmányunkban arra vállalkoztunk, hogy a választójogi érvénytelenség témáját járjuk körül. A kérdés felvetése összetett látásmódot igényel, amit alátámaszt az is, hogy napjainkban egyre nagyobb gyakorisággal találkozhatunk az érvénytelenség választójogban betöltött szerepét jogági határok figyelembevétele nélkül értelmező, illetve átértelmező megközelítésekkel. Tanulmányunk célja annak bemutatása, hogy milyen jogszabályi keretek között tölt(het)i be szerepét az érvénytelenség jogintézménye, milyen alapvető funkcióval bír, kitérve a joghatások körére. Hangsúlyos szerepet szánunk tanulmányunkban az alapjogi összefüggések bemutatásának, rávilágítva a választójogi érvénytelenség, ezen belül is az érvénytelen szavazatok alkotmányossági kereteire. Végezetül kísérletet teszünk arra, hogy néhány megoldási javaslattal éljünk az érvénytelenség arányának csökkentése, kiküszöbölése érdekében, – amennyiben ez egyáltalán szükségesnek mutatkozik.

Kulcsszavak: érvénytelenség, választójog, választáshoz való jog, jogági elhatárolás, alkotmányossági problémák, érvénytelen szavazat, érvénytelen szavazásra felhívás

1 A tanulmány a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselő Kutatóműhely keretében és támogatásával készült.

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF INVALID VOTES**Abstract**

In our paper, we have undertaken to explore the topic of electoral invalidity. Raising the issue requires a complex perspective, which is also supported by the fact that nowadays we can increasingly encounter approaches that interpret or reinterpret the role of invalidity in electoral law without taking into account the boundaries of the legal field. The aim of our study is to present the legal framework within which the legal institution of invalidity (can) play its role, what its fundamental function is, covering the scope of legal effects. In our study, we devote a significant role to the presentation of fundamental legal contexts, highlighting the constitutional framework of electoral invalidity, including invalid votes. Finally, we attempt to propose some solutions in order to reduce or eliminate the rate of invalidity, if this appears to be necessary at all.

Keywords: invalidity, suffrage, right to choose/voting, legal delimitation, constitutional problems, invalid vote, call for invalid voting

1. Fogalommeghatározások

A konkrét probléma felvetésekor elsőként elengedhetetlen annak behatárolása, hogy az *érvénytelenséget*, valamint a *választójogi* szavazatokat milyen tartalommal tartjuk vizsgálándónak. Fontos leszögezni, hogy míg a választójogi érvénytelenséget illetően viszonylag aluldefiniált a jogintézmény, addig a választójog tartalma tekintetében jelentős szakirodalom áll rendelkezésre.²

-
- 2 Mivel jelen tanulmány fő célja nem a választójog és tartalmának bemutatása, hanem a választójog gyakorlása során felmerülő érvénytelenség esetköreinek feltárása, ezért a vonatkozó szakirodalom részletes ismertetésétől ehelyütt eltekintünk. Lásd különösen: HORVÁTH Attila: *Választójog*. In: BÓDI Stefánia; SCHWEITZER Gábor (szerk.): *Alapjogok: Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 221-242.; CSERVÁK Csaba: *Nagyobb beleszólási lehetőség az embereknek a választójog tekintetében*. In: CSERVÁK Csaba; HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem: Alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Porta Historica, 2018; CSERVÁK Csaba: *Választójog*. In: SZTÁRAYNÉ KÉZDY Éva (szerk.): *Jogi alapismeretek: Bölcsészeknek és társadalomtudósoknak*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013, 158-177.; KUKORELLI István: *A választójog. Élet és Tudomány*, 1985/2,

1.1. Az érvénytelenség jogintézménye

Az érvénytelenség jogintézménye a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során tetten érhető jogintézmény, amely befolyásolja az egyes tételes szabályok érvényesülését. Önmagában tehát nem jog- illetve kötelezettség keletkeztető tényező, azonban jelentősen gátolhatja, végső esetben teljes mértékben megakadályozhatja az egyes jogok, illetve kötelezettségek érvényre jutását, annulálva azok joghatását. Természetét tekintve mindenképpen valamilyen hiba, illetve hiányosság létét feltételezi, amely lehet alaki, vagy tartalmi; más felosztásban eljárásbeli vagy szándékbeli olyan ok, mely az érvénytelenséget, mint következményt kiváltja.

Az érvénytelenséget illetően általánosságban elsőként a polgári jogi szabályozás szokott felmerülni. A Ptk.³ e körben a semmisség és a megtámadhatóság két alfaját rögzíti. Ezek közül a semmisség⁴ mintegy automatikusan a szerződés megkötésének időpontjára visszahatóan jelenti az érvénytelenséget, melynek megállapításához külön eljárásra nincs szükség; és a szerződés semmisségét a bíróság hivatalból észleli.⁵ Azonban, ha a semmis szerződés más szerződés érvényességi kellékeinek megfelel, kiválthat joghatást, azaz ez az utóbbi szerződés érvényesnek minősül, de csak abban esetben, ha az a felek feltételezhető szándékával nem ellentétes. A megtámadás⁶ mondhatni szubjektív elemet, további akarati tényezőt feltételez, amennyiben a szerződés akkor válik érvénytelenné, ha azt

57-67.; KURUNCZI Gábor: *A választójog*. In: TRÓCSÁNYI László; SCHANDA Balázs; CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2021, 153-197.; NAGY Attila Mihály: *Választójogi kihívások különleges jogrend idején*. Parlamenti Szemle, 2021/1, 23-30.; PATYI András: *A magyar választójog szabályozása és gyakorlása az országgyűlési választások tükrében*. In: BENISNÉ GYÖRFFY Ilona (szerk.): *Tizenkettedik Magyar Jogászegyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2014, 65-79.; BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014; TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről - A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó - Nordex Kft., 2019.

3 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.), mely a VI. Cím XVIII. Fejezetében taglalja az érvénytelenség szabályait.

4 Lásd: Ptk. 6:88. §.

5 Ugyanakkor a szerződés semmisségére hivatkozni, illetve ezzel kapcsolatos peres eljárást indítani, csak annak lehet, akinek ehhez jogi érdeke fűződik, vagy akit erre törvény feljogosít. [Lásd: Ptk. 6:88. § (3)-(4)]

6 Lásd: Ptk. 6:89. §.

megtámadják, és annak eredményeként szintén a szerződés megkötésének időpontjától tekintendő érvénytelennek. Itt is feltétel a jogi érdek, a megtámadás joga viszont csak bizonyos határidőn belül gyakorolható.⁷ Lényegét tekintve hasonló szabályozást tartalmaz a munkaviszonyra vonatkozóan az Mt.⁸ is, és végső soron a polgári jog mögöttes jogszabályul szolgál. Ezen joganyagok közös sajátossága, hogy igen nagy teret kap a résztvevő felek igénye, azaz a törvényi előírások alkalmazása során a diszpozitivitás jellemző, természetesen a kógens előírások mellett, és végső soron az alkotmányos keretek között.

1.2. Választójogi szavazatok

A választójog terén a szavazatok lényegében a joggyakorlás eszközének tekinthetők. Az erre vonatkozó szabályozás természetesen oszttja a választójogi szabályozás sorsát, mely eleve kettős természettel bír. Egyrészt értjük alatta azoknak a jogszabályoknak az összességét, amelyek a képviseleti szervek (pl. parlamentek, helyi önkormányzatok stb.) létrehozásának módját határozzák meg, ezt a megközelítést szokás a választójog tárgyi oldalának (tárgyi jognak) nevezni. Másrészt a választójog, mint politikai alapjog van jelen, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot testesíti meg, és mint ilyen a választójog alanyi oldalát (alanyi jog) érthetjük alatta.⁹ Az alapjogi jelleghez kapcsolódóan garanciális szerepe van a választójog általános és egyenlő mivoltának, míg szerepét tekintve a népképviselet elve megvalósulását hivatott biztosítani. A választójogi szavazatok – jelen tanulmányban kiemelten azok érvénytelensége – a választójog, mint alapjog gyakorlásának eszközöként kerül górcső alá. Ugyanakkor leszögezhetjük, hogy bár napjainkban egyre elterjedtebb a jogrendszer kizárólag alkotmányossági szempontú és alapjogiasító szándékú vizsgálata, a szavazás mikéntjének lebonyolítása számos nem alkotmányi szintű előírást feltételez, éppen ezért a szavazatok érvénytelenségének tárgyköre jelentős gyakorlati szemléletű vizsgálódást is igényel. Ezzel egyidejűleg az alapjogi összefüggések is túlmutathatnak magán a választáshoz való jogon.

7 Semmisségi ok többek között a kötelező alakiség hiánya; nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütközés, míg megtámadhatósági ok például a tévedés, megtévesztés, fenyegetés esete.

8 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) IV. fejezete, annak 27. § - 31. §-ai.

9 KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai. Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest, PÁZMÁNY PRESS, 2020, 15.

2. Történelmi előzmények Magyarországon

2.1. Az 1848. évi V. törvénycikk

A magyar jogtörténetben jelentős szereppel bír az 1848/49-es forradalom és szabadságharc, mely során a máig ható jogalkotás több jogterületen, így a választójogot illetően is mintegy megalapozta a választási alapelveket.

Az 1848. évi V. törvénycikk¹⁰ az országgyűlési követeknek népképviselői alapján választásáról, konkrétan a Pesten tartandó legközelebbi országgyűlésre kiküldendő követeknek népképviselői alapján történő választására vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket, azonban hangsúlyozva, hogy azokat ideiglenes jellegűnek tekintették, és csak egyszeri, a legközelebbi országgyűlési választásokra vonatkoztatták. A teljesség igénye nélkül ehelyütt kiemelendőnek tartjuk, hogy a választójog személyes gyakorlása már ekkor rögzítésre került.¹¹ Ugyanakkor a jogi keretek betartása és betartatása is szerepet kapott, eszerint: *„A jelen törvény rendeleteinek az illetők általi teljesítésére a ministerium felügyel, s az e végett megkívántató utasításokat s rendeleteket az illető középonti választmányokhoz intézi.”*¹² *A törvényesség biztosítására pedig kimondták, hogy „Azon választások iránt, melyeknek törvényesége bármely tekintetből kérdésbe vétetnek, a képviselő tábla intézkedendik.”*¹³

2.2. Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk

Több mint negyed évszázaddal később, az 1848-as alapokat tovább építve, került kiegészítésre a választójogi szabályozás az 1874. évi XXXIII. törvénycikk¹⁴ által. Ekkor a személyesen történő szavazás mellett kimondták a szavazás nyilvánosságát is. A lebonyolítás illetően akkoriban a szavazás „élőszóval” történt, és így utólag visszatekintve már csak azért sem minősült titkosnak, hiszen a jogszabály rögzítette, hogy „A község vagy városrész, melyhez a szavazó tartozik, a szavazó neve és szavazata a rovatos ivre

10 1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselői alapján választásáról.

11 1848. évi V. törvénycikk 39. § „Kiki csak személyesen szavazhat.”

12 1848. évi V. törvénycikk 46. §.

13 1848. évi V. törvénycikk 47. §.

14 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről, Szentelítve: 1874. XI. 26. napján, Kihirdetve: az országgyűlés mindkét házában 1874. XI. 30. napján.

azonnal feljegyeztetik.”¹⁵ A választások tisztaságának megőrzése, befolyásmentességének biztosítása már ekkor is felmerült, így kerülendő volt a szavazásnál a *rábeszélés*, útbaigazítás, és egyértelműsítésre került, hogy „[K]érdést a választóhoz csak a szavazatszedő küldöttségi elnök intézhet, s ez is csak a feladat korlátai között.”¹⁶ Első olvasatra talán meglepően modern fordulatként a joganyag már tartalmazta a semmis szavazat kategóriáját, igaz lakonikus egyszerűséggel azt az értelmetlenséggel, a többféleképpen magyarázhatósággal, illetve azzal az esettel azonosította, amikor nem a képviselőjelöltek valamelyikére adták a szavazatot. Viszont ezen esetek lehetőségét szűk körben kívánta tartani, egyértelművé téve, hogy mely esetek nem jelentenek semmisséget. Ilyen volt, ha egy családi néven csak egy jelölt szerepelt, „A szavazat azért, mert a keresztnév hibásan vagy épen nem mondatott ki, valamint akkor sem tekintetik érvénytelennek, ha a szavazat a jelöltek egyikére kétségtelenül megállapítható”¹⁷.

2.3. Az 1919. évi XXV. törvény

Az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjainak választására vonatkozó 1919. évi XXV. néptörvény¹⁸ az általános rendelkezések körében leszögezte, hogy a választás az *arányos képviseleti rendszer* alapján történik. A joghatás szempontjából nem értékelhető szavazatok körében két esetkört rögzített; az érvénytelen szavazatokat, valamint a szavazás eredményének megállapításánál számba nem vehető szavazatokat említi, melyeket taxatív felsorolásban rögzítette a jogalkotó. Ezek egy része a szavazólap nem megfelelő mivoltára vezethető vissza, így például nem a hivatalos szavazólapot használták, a szavazatot nem a hivatalos borítékban adták le, a szavazólap, illetve a boríték ismertetőjellel volt ellátva, a szavazólap méreteit vagy alakját megváltoztatták. Emellett, ha a szavazólapon törlés vagy hozzáírás történt; a borítékban több szavazólap vagy a szavazólapon kívül más tárgy is található volt; valamint a szavazólapon keresztülvonással egy lajstrom sem volt, vagy többet is megjelöltek szintén érvénytelen és a

15 1874. évi XXXIII. törvénycikk 76. §.

16 1874. évi XXXIII. törvénycikk 77. §.

17 1874. évi XXXIII. törvénycikk 78. §.

18 1919. évi XXV. néptörvény az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokról <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/77/id/91900025.TV/ts/10000101/> (2025. 03. 22.) Forrás: *Belügyi Közlöny*, 1919/12, 558-573.

szavazás eredményének megállapításánál számba nem vehető szavazatot eredményezett¹⁹.

Az 1919. évi XXV. néptörvény II. számú melléklete szavazólap mintát is tartalmazott, eszerint az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokon a szavazólapon a bal felső sarokban volt a „Magyar Népköztársaság Állami címér helye”, a minta választási kerületenként 4 párttal számolva, jelöltek és pótjelöltek nevének feltüntetésére szolgált.

2.4. Az 1925. évi XXVI. törvénycikk²⁰

A terjedelmében is igen figyelemreméltó joganyag készítői – a törvénytervezethez csatolt indokolás szerint – a fokozatos jogfejlesztés elvén haladva nem kívántak „kétes értékű külföldi példákat, csillogó elméletet, tetszetős jelszavakat” követni²¹. Hanem a sajátos hazai viszonyok mérlegelésével készítették el a választói jog gyakorlására vonatkozó szabályozást. Ezen belül hangsúlyos szerepet kapott az érvénytelen szavazatok esetköre, mely jelentős mértékben támaszkodott a korábbi (1919. évi XXV. törvény) joganyagban foglaltakra, azonban azt némiképp pontosította, valamint kiegészítette.

Az érvénytelenség továbbra is egyet jelentett azzal, hogy a szavazás eredményének megállapításánál az érvénytelennek minősülő szavazat nem volt számba vehető, végső soron figyelmen kívül kellett hagyni a szavazat számlálás során. Az érvénytelenségi okok között továbbra is szerepeltek azok az esetek, amikor a szavazólapot ismertetőjellel ellátott borítékban, vagy nem a hivatalos borítékban adták be; a szavazásra nem a hivatalos szavazólapot használták; a szavazólapon az elnöki jelzéseken kívül más ismertetőjelek is voltak. Szintén érvénytelenséget eredményezett, ha a szavazólapon egy lajstrom sem volt megjelölve, vagy több lajstromot is megjelöltek; a szavazólapon a keresztjel olyan helyre volt téve, amelynek alapján nem volt megállapítható, hogy a választó melyik lajstromra kívánt szavazni. Újdonságnak számított annak az érvénytelenségi oknak a rögzítése, mely szerint, ha a szavazólap feltételt vagy más korlátozást tartalmazott – mint érvénytelent – nem lehetett figyelembe venni a szavazatszámítás során. Valamint idesorolandó az az eset, amikor a szavazólap és boríték, vagy

19 1919. évi XXV. néptörvény 19. §.

20 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. Kihirdetve: 1925. VIII. 23.

21 Lásd: 1925. évi XXVI. törvénycikk Általános indokolás.

valamelyikük nem volt elnöki névjegyzéssel (kézjeggyel) és betűvel ellátva, illetve a szavazólapon és a hozzátartozó borítékon vezetett elnöki névjegyzés és betű nem egyezett²². Az érvénytelen szavazatok ugyan nem kerültek figyelembevételre a szavazatszámolás során, azonban a törvény szigorú eljárási szabályokat írt elő a szavazatok érvénytelenségének megállapítását illetően. Eszerint a szavazatok érvényessége tekintetében a választási biztos döntött. Azokat a szavazólapokat, amelyeket a választási biztos érvénytelennek nyilvánított, külön kellett választani és folyószámokkal kellett ellátni; a jegyzőkönyvben pedig röviden meg kellett említeni az okot, amely miatt a szavazólapot a választási biztos érvénytelennek nyilvánította. Amennyiben az érvénytelenség megállapítására a boríték szabálytalansága szolgált okul, a szavazólaphoz a borítékot is csatolni kellett²³.

2.5. Az 1966. évi. III. törvény

Az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását illetően jelentősen új alapokra helyezve, több ponton is szakítva a korábbi szabályozásbeli hagyományokkal, született meg az 1966. évi III. törvény²⁴, mely a későbbiekben számos módosítást ért meg. A szavazatszámolást illetően a törvény azt rögzítette, hogy először a szavazatszedő bizottság az urnákba helyezett szavazólapok számát választókerületenként összehasonlítja a választók névjegyzékében megjelölt szavazók számával. Majd ezt követően választókerületenként történik a leadott érvényes és érvénytelen szavazatok összeszámolása.²⁵ Az érvénytelenség esetkörét a jogalkotó nagymértékben leegyszerűsítette, gyakorlatilag arra az egyetlen helyzetre szűkítve, amikor nem a hivatalos szavazólapon adták le a szavazatot²⁶. Ebben az esetben a szavazat érvénytelennek volt tekintendő. A szavazás módját tekintve a törvény azt rögzítette, hogy a jelöltre szavazni a szavazólapon nevének meghagyásával, míg ellene nevének áthúzásával lehetett²⁷. Ugyanakkor nem érintette a szavazat érvényességét, ha a szavazólapon több jelölt nevét is meghagyták. Ekkor a szavazat a szavazólapon sorrendben első

22 1925. évi XXVI. törvénycikk 85. § (4) bekezdés.

23 1925. évi XXVI. törvénycikk 85. § (6)- (8) bekezdései.

24 1966. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról. Kihirdetve: 1966. XI. 18.-án.

25 1966. évi III. törvény 45. §.

26 1966. évi III. törvény 46. § (1) bekezdés.

27 1966. évi III. törvény 46. § (2) bekezdés.

helyen meghagyott jelöltre leadott szavazatnak számított²⁸. A minél több érvényes szavazat felmutatását, illetve az esetleges érvénytelen szavazatok számának csökkentését szorgalmazandó a jogalkotó a szavazólapokra a szavazó által írt bármilyen szöveget a szavazatok összeszámlálásánál a szavazat érvényessége szempontjából figyelmen hagyandónak rendelte. A szavazat érvényességéről a szavazatszedő bizottság döntött, méghozzá végérvényesen, tehát az a továbbiakban nem volt jogorvoslattel támadható.²⁹

2.6. Az 1989. évi XXXIV. törvény

A rendszerváltás jogalkotási kihívásai elérték a választójogi szabályozást is, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény³⁰ a szavazás módját tekintve eltért az addigi gyakorlattól. A korábbi negatív szavazást, vagyis hogy a nemkívánt jelöltet ki kellett húzni, felváltotta a pozitív szavazás, azaz a jelölt, illetve a párt neve mellett levő négyzetbe kellett jelet (egymást keresztező két vonal) elhelyezni. Szavazni csak a szavazólapon szereplő jelöltre, illetőleg listára lehetett, megjelölve azt a jelöltet, illetőleg listát, amelyre a választópolgár a szavazatát adta. A pártok által állított listák kötöttek voltak, tehát a választópolgár csak a lista egészére szavazhatott, a listáról nem lehetett törölni, vagy ahhoz hozzáírni.³¹

A törvényi szabályozás értelmében tehát érvényesen szavazni csak az egyéni választókerület jelöltjére, illetőleg a szavazólapon szereplő listára lehetett, a jelölt, illetőleg a párt neve melletti négyzetben elhelyezett „+” jellel³². Amennyiben viszont ezen feltételeknek a listára leadott szavazat

28 1966. évi III. törvény 46. § (3) bekezdés.

29 1966. évi III. törvény 46. § (4)-(5) bekezdései.

30 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. A törvényt az Országgyűlés az 1989. október 20-ai ülésén fogadta el. A kihirdetés napja: 1989. október 30.

31 Lásd: 1989. évi XXXIV. törvény indokolása - az országgyűlési képviselők választásáról.

32 1989. évi XXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1994. évi III. törvény azonban ezt a rendelkezést úgy módosította, hogy „Érvényesen szavazni csak a szavazólapon szereplő párt neve felett, illetve az egyéni jelölt neve mellett lévő körbe tollal írt egymást metsző két vonallal lehet.” A Vjt. 20. § (3) bekezdésének helyébe a következő rendelkezés lépett: „Érvénytelen az a szavazat a) amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le; vagy b) amelyből nem lehet megállapítani, hogy a szavazó kire, illetve melyik párt listájára szavazott; c) ha a szavazólap nincs lepecsételve a polgármesteri hivatal vagy a szavazókör bélyegzőjével; d) ha ceruzával töltötték ki a szavazólapot.”

megfelelt, annak érvényességét nem érintette, ha a szavazólapon a listán belül a jelöltek sorrendjét megváltoztatták, a listáról jelölt nevét kihúzták, illetőleg a listához nevet hozzáírtak³³. Minden további feltétel nélkül érvénytelennek minősült azonban az a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le, vagy amelyből nem lehetett megállapítani, hogy a szavazó kire, illetőleg melyik párt listájára szavazott³⁴.

2.7. Az 1997. évi C. törvény

1997-ben jelentős változtatást hajtott végre a jogalkotó a választójogi szabályozás terén. A választások és a népszavazások, valamint a népi kezdeményezések anyagi jogi és eljárási szabályait külön-külön törvényekben szabályozta:

- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény,
- a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény, továbbá
- a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés anyagi jogi szabályait illetően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény sorolandó ebbe a körbe.

Ekkorra már a demokratikus választási gyakorlata során kikristályosodtak azok a szabályok, amelyek valamennyi választási, népszavazási eljárásban alkalmazhatónak bizonyultak, és így alapul szolgálhattak egy egységes szabályozási rendszernek. Elkerülendő az egyes jogszabályok újabb és újabb, eltérő ütemű és mértékű módosítását, mely a kezdetben egységes szabályozást szükségszerűen szétzilálta volna, a jogalkotó egy – valamennyi választási, népszavazási és népi kezdeményezési eljárás szabályait integráló – egységes választási eljárási törvényt hozott létre, mintegy választási eljárási kódexként. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény³⁵ két részből állt: első részében azok az eljárási szabályok szerepeltek, amelyek – néhány kivételtől eltekintve – minden választásfajtára alkalmazandók

33 1989. évi XXXIV. törvény 20. § (2) bekezdése.

34 1989. évi XXXIV. törvény 20. § (3) bekezdése.

35 1997. évi C. törvény a választási eljárásról. A törvényt az Országgyűlés az 1997. október 14-i ülésnapján fogadta el, és a 150. § értelmében a kihirdetése napján, azaz 1997. XI. 16. napján lépett hatályba.

voltak, míg a második részében az egyes választásfajták eltérő, különös eljárási szabályai voltak megtalálhatók.

Az érvénytelenség nemcsak a szavazatok terén, hanem már az ajánlásokat illetően is szerephez jutott. A törvény értelmében érvénytelennek minősült az az ajánlás, amelyet nem a hivatalos ajánlószelvényen adtak le; nem a törvényben foglaltak szerint kitöltött ajánlószelvényen adtak le; illetve az ajánlási szabályok megsértésével gyűjtöttek. A többes jelölés is érvénytelenséget eredményezett, tehát aki ugyanazt a jelöltet többször ajánlotta, annak valamennyi ajánlása érvénytelen volt, ahogyan annak is valamennyi ajánlása érvénytelen volt tekintendő, aki több jelöltet is ajánlott.³⁶

A szavazatszámilálást illetően a törvény rögzítette, hogy a szavazatszámiláló bizottság jelen levő tagjai együttesen voltak kötelesek összeszámlálni valamennyi szavazólapot. Fontos, garanciális előírásként került a joganyagba, hogy a szavazatszámiláló bizottság először a fel nem használt, valamint a rontott szavazólapokat külön-külön kellett kötegelnie, és a köteget le kellett zárni úgy, hogy a pecsét megsértése nélkül szavazólapot ne lehessen kivenni, illetőleg betenni. A jogszabályi előírás értelmében a szavazatszámiláló bizottságnak az urna felbontása előtt ellenőrizni kellett az urna sértetlenségét, a felbontást követően meg kellett győződni az ellenőrző lap meglétéről, majd az urnában levő szavazólapok számát össze kellett hasonlítani a szavazóköriben lévő szavazók számával. A választás eredményének megállapításához az urnában levő szavazólapokat számba vették, az urnába üresen dobott borítékokat pedig figyelmen kívül kellett hagyni. Csak ezt követően kerülhetett sor az érvénytelen szavazatokra. A szavazatszámiláló bizottság külön csoportba helyezte és összeszámlálta az érvénytelen szavazólapokat. Az érvénytelenség okát a szavazólap hátoldalára rá kellett vezetni, és azt a szavazatszámiláló bizottság jelen levő tagjai aláírták. Az érvénytelen szavazólapokat külön kötegben, lezárva kellett kezelni méghozzá úgy, hogy a pecsét megsértése nélkül szavazólapot ne lehessen kivenni, illetőleg betenni. A kötegekre rá kellett írni a szavazókörsorszámát és a kötegben levő szavazólapok számát.³⁷

Az érvénytelen szavazatok számolása során külön szabályozott eset volt, amikor az adott szavazóköriben szavazati joggal nem rendelkező személy adott le szavazólapot. Ekkor a jelöltekre leadott érvényes szavazatok közül – a jogosulatlanul szavazók száma szerint – jelöltenként egyet-egyet érvénytelennek kellett nyilvánítani.³⁸

36 1997. évi C. törvény 50. § (1)-(3) bekezdései.

37 1997. évi C. törvény 72. § (1)-(4) bekezdései.

38 1997. évi C. törvény 72. § (5) bekezdése.

A szoros választási eredmények által felvetődő dilemmák megnyugtató rendezésére a jogalkotó előírta, hogy ha a két legtöbb szavazatot szerzett jelölt által elért szavazatok számának különbsége az összes jelöltre leadott érvényes szavazatok egy százalékát nem haladta meg, vagy szavazataik között a különbség kisebb volt, mint az érvénytelen szavazatok száma, akkor a szavazatszámláló bizottságnak az érvényes és érvénytelen szavazatokat ismételten meg kellett számlálnia. Az ismételt számlálást pedig addig kellett folytatni, amíg valamely megelőző számlálás eredményével azonos eredmény nem lett. A jegyzőkönyvben ezt az eredményt, valamint az ismételt számlálás tényét is rögzíteni kellett.³⁹

3. A hatályos szabályozás – a 2013. évi XXXVI. törvény

Az Alaptörvény megalkotása, valamint az országgyűlési képviselők választásának új rendszere a választási eljárási szabályok megújításának szükségességét vetették fel. A joggyakorlatban felhalmozott tapasztalatok szintén szükségessé tették a választási eljárási szabályok újragondolását, ezért a jogalkotó megalkotta a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt,⁴⁰ mely továbbra is önállóan az eljárási szabályokat tartalmazó jogforrás. A jogszabály általános és különös részre tagozódik, melyben az általános rész tartalmazza a közjogi választásokra alkalmazandó közös szabályokat, míg a különös rész az egyes választástípusok közöttől eltérő vagy kiegészítő szabályait.⁴¹

A törvényjavaslat előterjesztői indokolása kiemeli, hogy a szavazás lezárása után haladéktalanul meg kell kezdeni a szavazatszámlálási feladatokat. Egyik ilyen feladatként új elem a mozgóurna esetében az ellenőrző lap meglétének ellenőrzése. Az ellenőrző lap hiánya esetére a korábbi szabályozás nem tartalmazott előírást az urnában található szavazólapok érvénytelenségére vonatkozóan. Most a törvény – a szavazás tisztaságának garanciájaként – egyértelműen fogalmaz: ha az ellenőrző lap a mozgóurnából hiányzik, az abban található valamennyi szavazólap érvénytelennek minősül.⁴² Szintén a mozgóurnás szavazáshoz kapcsolódó garanciális elemek közé sorolható az az előírás, amely szerint a szavazás

39 1997. évi C. törvény 72. § (7) bekezdése.

40 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, Kihirdetve: 2013. IV. 18.-án.

41 Lásd: 2013. évi XXXVI. törvény indokolása - a választási eljárásról.

42 2013. évi XXXVI. törvény 191. §.

titkosságát biztosítandó a szavazókörben leadott és a mozgóurnába gyűjtött szavazatokat megszámlálásuk előtt össze kell keverni⁴³.

A szavazólapokat, illetve a szavazatokat – az eddigi törvényi előírásokat alkalmazva – legalább kétszer meg kell számlálni. Az ismételt számlálást addig kell folytatni, amíg annak eredménye valamely megelőző számlálás eredményével azonos nem lesz. A szavazólapok elcsomagolását követően a szavazóköri eredményt haladéktalanul meg kell állapítani. Mivel az adatlapok rendszere megszűnik, a szavazóköri eredmény haladéktalan megállapításához elemi érdek fűződik.⁴⁴

A törvény a szavazás módjaként rögzíti, hogy csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, listára lehet érvényesen szavazni, mégpedig úgynevezett pozitív választással, azaz a jelölt neve melletti, illetve lista neve feletti körben elhelyezett jelöléssel, ami két, egymást metsző vonallal lehet. Fontos kitétel, hogy csak tollat lehet használni.⁴⁵ Az érvényes szavazás módja tehát az 1997 óta alkalmazott és bevált két, egymást metsző vonal maradt továbbra is.⁴⁶

A szavazatszámolás cím alatt tartalmazza a törvény az érvénytelenség eseteit, külön szabályozva a szavazólapra és a szavazatra vonatkozóan. Eszerint érvénytelennek tekintendő az a szavazólap, amely nincs ellátva a hivatalos bélyegzőlenyomattal; a törvényben meghatározottnál több szavazatot tartalmaz, vagy egyáltalán nem tartalmaz érvényes szavazatot⁴⁷.

A szavazat esetében annak érvénytelenségét eredményezi, ha nem a törvényben foglaltak szerint adták le (nem a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, listára adták le, nem a jelölt neve melletti, illetve lista neve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal történt). Szintén érvénytelen az a szavazat, amit kiesett jelöltre, vagy listára adtak le. Ugyanakkor nem érinti a szavazat érvényességét, ha a szavazólapon érvénytelen szavazat is szerepel, vagy ha a szavazólapon bármilyen megjegyzést tettek. Ahogyan az sem vezet érvénytelenséghez, ha például a jelöltek, listák sorrendjét megváltoztatták, a jelölt nevét, listát kihúzták, nevet, listát hozzáírtak, de az egyéb feltételeknek az megfelel.⁴⁸

43 2013. évi XXXVI. törvény 192. §.

44 Lásd: 2013. évi XXXVI. törvény indokolása.

45 2013. évi XXXVI. törvény 186. §.

46 Lásd: 2013. évi XXXVI. törvény indokolása - a választási eljárásról.

47 2013. évi XXXVI. törvény 193. § (1) bekezdés.

48 2013. évi XXXVI. törvény 193. § (2) bekezdés.

4. Alapjogi kapcsolódások

Mivel az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja,⁴⁹ nem kétséges, hogy minden jogintézmény legitimitása az Alaptörvényhez kell, hogy köthető legyen. Így magának a választójognak az alapja is az Alaptörvényben került rögzítésre, azonban amikor a választójog, és ezen belül speciálisan maguknak az érvénytelen szavazatoknak az alkotmányossági aspektusait kívánjuk vizsgálni, tágabb körben kell szemlélődnünk.

A választójog, mint politikai alapjog az Alaptörvény XXIII. cikkében került rögzítésre. Az alkotmányozó elsőként az általános választójog jegyében kimondja, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának pedig joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Ennek feltételei azonban sarkalatos törvényben korlátozhatók, illetve további feltételekhez köthetők.⁵⁰ Az, hogy ezen jogszabályok az alkotmányos keretek között maradván rendezzék a választójog gyakorlásának feltételeit, sőt, hogy maguk ezek a jogszabályok megfeleljenek az alkotmányos elvárásoknak,⁵¹ szintén az Alaptörvény által rögzített keretek között értelmezendő.

A választójogot rögzítő XXIII. cikk elhelyezését tekintve a SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG cím alatt található, azonban visszamutat az Alapvetés körében található B) cikkekre, mely kimondja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”, és rögzíti, hogy a közhatalom forrása a nép,⁵² amely hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ennek a közhatalomgyakorlásnak az eszköze a választójog, ennek révén valósul meg a közhatalomban való részvétel.

Az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok *mindenkire kötelezőek*, míg a (3) bekezdés rámutat, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban

49 Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése.

50 Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés, (4) bekezdés.

51 Lásd például közjogi érvénytelenség esetét.

52 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, (3) bekezdés.

kell értelmezni.⁵³ Az Alaptörvénynek azonban minden más törvény meg kell, hogy feleljen. Az Alaptörvényt az alkotmányozó hatalom fogadja el, amely bizonyos tekintetben bár ugyanazt a parlamentet jelenti, ám az alkotmányozás csak sajátos eljárási szabályok alapján lehetséges, amelyet az Alaptörvény S) cikke tartalmaz. Tartalmi értelemben az alkotmányosság klasszikus értékeivel azonos, amelynek garanciális, kiemelt szereppel bíró elemei a népszuverenitás, a független demokratikus jogállam, a törvények uralma, a hatalommegosztás, a törvény előtti egyenlőség és az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogainak az elismerése.⁵⁴

Ehhez szorosan kapcsolódik a T) cikk, mely kimondja, hogy milyen feltételekkel lehet jogszabályt alkotni, valamint rögzíti a jogforrási hierarchiát⁵⁵ is. Eszerint általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.⁵⁶

Mindezeket összeolvasva tehát a választójog a népszuverenitás megvalósításának eszközeként, a közhatalom gyakorlására szolgál, s mint ilyen az alkotmányos keretek között, és feltételekkel megalkotott jogszabályok által érvényesül. A választójogi előírások tehát a jogági helyzetet tekintve közjogi jelleggel bírnak. Nem egymás melletti jogalanyok közötti jogviszonyokra vonatkoznak⁵⁷, így a kógenia érvényesül, az abban foglaltak kötelezőek, és alkalmazásuk mikéntje nem a jogalanyok szándékától függ, hanem adott esetben érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.⁵⁸

Az alkotmányosság mércéje azonban nem csak a jogszabályok megalkotása és értelmezése során jut szerephez, hanem a jogállami működés garanciájaként az Alaptörvény többi előírása is szerepet kell, hogy kapjon. A jogalkalmazás során kiemelt jelentőséggel bír ezen alkotmányos elvek érvényre juttatása, azonban fontos hangsúlyozni, hogy az egyes jogalkalmazók más-más határok között gyakorolhatják eme jogosítványukat.

53 Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, (3) bekezdés.

54 Árva Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. 2025. március 1. időállapotú, 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás. ISBN 978-963-594-465-1.

55 Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése.

56 A T) cikkben foglaltak végrehajtására alkotta meg a jogalkotó a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt, a Jat.-ot.

57 Mint például a polgári jog, amelyben hangsúlyosan szerepet kap a diszpozitivitás, azaz a jogalkotó megengedi a jogszabályi előírástól való eltérést.

58 Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

Alapjogok ütközése esetén végső az Alkotmánybíróság hivatott az alapjogi teszt elvégzésére, azonban például, ha valamely bíróság észlel ilyen alkotmányossági problémát, lehetősége van (egyes álláspontok szerint kötelessége) kezdeményezni az alkotmánybírósági eljárást⁵⁹.

A gyakorlatban főként a véleménynyilvánítás szabadsága, a diszkrimináció tilalma kapott eddig szerepet a választójog alkotmányos tartalmának korlátozása során, de meg kell említeni a tisztességes eljáráshoz való érvényre jutásának fontosságát is. Azonban ezen „ütköző zónák” vizsgálata kutatásunknak bár részét képezi, a jelen tanulmány kereteit sajnos meghaladja.

5. Érvénytelenség a joggyakorlatban

A jogalkotó az idők során lépésről-lépésre haladva szabályozta az érvénytelen szavazatok esetköreit, nyomon követve a társadalmi változásokat, a technika aktuális állapotát. Sajátos módon az érvénytelenség kérdését figyelve az állapítható meg, hogy a hangsúly az utóbbi időkben eltolódott egyrészt a népszavazások irányába (ezen belül is a kérdés hitelesítése külön kutatást érdemel, melybe ehelyütt terjedelmi korlátok miatt sem bocsátkozhatunk), másrészt a szorosán vett szavazatok érvénytelenségén túl, megjelent az érvénytelenségnek, mint jogkövetkezménynek az alkotmányossági szempontú vizsgálata is. Ekörben felmerül adott esetben a közjogi érvénytelenség kategóriája is, amely nem csupán a népszavazás szűken vett következményeként kaphat szerepet, hanem akár magának a jogalkotási folyamatnak az esetleges hibája is elvezethet ehhez. Végső soron ugyanis az országgyűlési határozat elfogadásához vezető eljárás is szenvedhet közjogi érvénytelenségben. Nyilván azért nem tekinthető „[K]özjogilag érvénytelennek a népszavazás, mert a hivatalos végeredmény jogilag kétségbe vonható lenne a jogilag érvénytelen szavazatok jogilag – jogellenes módon történő – érvényessé nyilvánítása vagy egyéb jogsértő eljárási hibák miatt. A fogalom használata annyiban mégis érthető, amennyiben a népszavazás érvényesnek nyilvánítása jogkövetkezménnyel vagy joghatással járó közjogi aktus: az Országgyűlésnek kötelező a népszavazásban feltett kérdésnek megfelelő törvény meghozatala.”⁶⁰ Hozzá

59 Lásd: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 25. §.

60 LÖFFLER Tibor: Közjogi érvénytelenség és politikai érvényesség: Kísérlet a „politikai érvényesség” fogalmának értelmezésére politikai és jogpszichológiai kontextusban. *Jogelméleti Szemle*, 2022/1, 102-117.

kell tennünk, hogy „A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kutatások a tudományos érdeklődés mostoha gyerekeinek tekinthetők. Kevés olyan munka áll rendelkezésre, amely komplex, alkotmányjogi, politológiai, közigazgatás-tudományi megközelítést alkalmazva feldolgozza a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének témáját”.⁶¹

A népszavazás érvénytelenségének vagy érvényességének politikai értelmet ad a tény, hogy az „érvénytelen” és „érvényes” fogalmak a népszavazásra mint olyan jogintézményre vonatkoznak, amelynek politikai funkciói vannak: egyrészt az állampolgári politikai akaratok aggregálása; másrészt érvényesség esetén az aggregált politikai akaratoknak a politikai törvényhozásba (parlament) közvetítése úgy, hogy adott esetben a politikai törvényhozást politikai törvényalkotásra kötelezi. Ennek a folyamatnak az egyszerre jogi-közjogi és politikai jellege miatt az „érvénytelen” és „érvényes” fogalmak analitikusan felbonthatók a „közjogilag érvényes/érvénytelen” és a „politikailag érvényes/érvénytelen” fogalmaira. Az analitikus distinkció politikailag árnyalja a közjogilag érvényes népszavazás hatásait és következményeit: az, hogy a politikai törvényhozás (Országgyűlés) a törvényalkotással eleget tesz jogi kötelezettségének, egyben azt is jelenti, hogy politikailag érvényt szerez a népszavazásnak, a népszavazás eredményének, illetve a győztes opció mögött álló politikai akaratoknak.⁶²

Jól láthatóan számos további vizsgálódási irányt felvet az érvénytelenség kérdése, azonban jelen tanulmányban mintegy kiragadva a kutatási környezetből, az érvénytelen szavazásra buzdítás kérdésére vonatkozóan hozunk néhány gyakorlati példát.

61 STUMPF István: Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. különszám, 289.

62 Kiszelly Zoltán politológus megközelítésében: „A népszavazás érvényességének van egy közjogi és egy politikai oldala. A balliberális ellenzék a közjogi álláspontot erőlteti, amely szerint a választásra jogosultak legalább felének (azaz legalább négy-millió embernek) részt kell vennie a voksoláson. Bojkott felhívásukkal ezt a közjogi érvényességet szeretnék megghiúsítani. Minden nagyobb jogi akciónak (mint pl. a népszavazásnak) van azonban egy politikai oldala is, amely jelzést, üzenetet küld a politikai döntéshozók felé. https://mozgasterblog.hu/az_5_legnagyobb_hazugasag_a_kvotanepszavazas_ellen.html (2025. 03. 22.) Hónapokkal a népszavazás előtt azzal érvelt, hogy „Vona Gábor a népszavazás jogi érvényességére próbálja helyezni hangsúlyt, és az valóban igaz, hogy 4 millió embert nehéz elvinni szavazni. Van azonban a referendumnak politikai érvényessége is, a Fidesz és a kormány nyilván erre fókuszál”. <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/milliardokat-emeszt-fel-a-nepszavazas-3934760/> (2025. 03. 22.)

5.1. A 62/2016. NVB határozat

2016-ban részben érvénytelen szavazásra buzdítás, részben a választással össze nem függő kérdéseket tartalmazó plakátok leragasztása miatt fordultak az NVB-hez, amely a kifogásnak részben helyt adott és megállapította, hogy ismeretlen személy a kifogással érintett plakátok leragasztásával megsértette a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 144. § (7) bekezdését. Ezen túlmenően azonban azt is leszögezte, hogy az érvénytelen szavazásra buzdítás nem áll összhangban az Nsztv. 74. § és a Ve. 186. §-ának azon rendelkezésével, hogy érvényesen szavazni a válasz, azaz az igen vagy a nem feletti körbe írt, két egymást metsző vonallal lehet. Ezzel összefüggésben a Bizottság hivatkozott a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt alapelv abbéli tartalmára, mely szerint a jogintézményekkel, így a kampányoláshoz való joggal célhoz és tartalomhoz kötötten élhetnek annak címzettjei. Rámutatott, hogy csak az a joggyakorlás élvez törvényi védelmet és elismerést, amelyben a jogosultság formális előírásain túl annak valódi tartalma is felismerhető. Egyszersmind a célhoz és tartalomhoz kötöttség azt jelenti, hogy a kampányt folytatónak olyan magatartásra kell felhívnia, mely összhangban van a választójog gyakorlására vonatkozó szabályokkal. Ezek a szabályok ugyanis biztosítják a választópolgár számára, hogy a szavazás napján kifejezze arra vonatkozó véleményét, azaz, hogy támogatja, vagy nem támogatja a népszavazásra feltett kérdést.⁶³ A történeti teljességhez hozzátartozik, hogy ezt az indokolási részt a kérelmező a Kúria előtt megtámadta, amely azonban azzal, hogy ez nem az érdemi döntés része, és szemben a kérelmező állításával nem a konkrét kampánytevékenységet elmarasztaló döntés, érdemben nem vizsgálta.⁶⁴

5.2. A 270/2022. NVB határozat⁶⁵

A 2022. április 3. napján tartandó országos népszavazásra vonatkozóan a beadványozók egyrészt azt sérelmezték, hogy M1 hírcsatorna az ötven

63 62/2016. Nemzeti Választási Bizottság határozata. Forrás: <https://www.valasztas.hu/hatarozatok> (2025. 03. 22.)

64 Kúria Knk.IV.37.838/2016/3. végzés.

65 270/2022. Nemzeti Választási Bizottság határozata.

napos népszavazási kampányidőszak első negyvenhét napjában egyetlen alkalommal sem biztosított lehetőséget az „érvénytelenül kampány” szervezőinek az álláspontjuk „bemutatására, másrészt az általuk készített érvénytelenül kampány” videófelvételt az „MTVA M1” csatorna nem tette közzé, az azzal kapcsolatos megkeresésre nem is válaszolt. Az NVB a kifogást nem tartotta alaposnak. Egyrészt arra tekintettel, hogy az „érvénytelenül kampány” videófelvételének közzétételével kapcsolatban maga a beadványozó is elismerte, hogy az Nsztv. 69. § (1) bekezdése értelmében politikai reklámot csak a népszavazás kezdeményezői és az országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok tehetnek közzé. Ahogyan a videófelvétel közzétételére a médiaszolgáltatónak nem volt lehetősége, mivel beadványozók nem tartoztak a politikai reklám közzétételére jogosultak körébe. Ugyanakkor megállapította, hogy „Az érvénytelen szavazat egy jogsértő szavazat, szembemegy a népszavazás céljával és a Ve. rendelkezéseivel, az ilyen szavazatra való buzdítás ezért egy jogellenes tevékenység.”⁶⁶

5.3. A Kúria Kvk.V.39.422/2022/3. végzése

A Kúria 2022-ben, egy választási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata nyomán kimondta, hogy a népszavazás célját, rendeltetését átható, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvsérelem és a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának az alapjoga ütközése esetén a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos indok és törvényes lehetőség nélkül nem korlátozható.⁶⁷

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás szerint egy magánszemély, mint kifogástevő a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdés a) és e) pontjában foglalt, a választás tisztaságának, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének sérelmét megjelölve azt sérelmezte, hogy több civil szervezet közös közleményében a 2022. április 3-ra kitűzött népszavazáson való érvénytelen szavazásra buzdított. Előadta, hogy a kifogásolt üzenetek nyíltan és egyértelműen arra buzdították a választópolgárokat, hogy a népszavazáson nyilvánvalóan érvénytelenül szavazzanak, amellyel teljes mértékben ellehetetleníteni igyekeztek a népszavazást és a választópolgárok valós akaratának megismerését. A 270/2022. NVB számú határozatot

66 270/2022. Nemzeti Választási Bizottság határozata. Indokolás [36].

67 Kúria Kvk.V.39.422/2022/3. végzés. A felülvizsgálni kért határozat: Nemzeti Választási Bizottság 327/2022. számú határozata.

megjelölve utalt arra, hogy az érvénytelen szavazat jogsértő, szembe megy a népszavazás céljával és a Ve. rendelkezéseivel, az érvénytelen szavazatra való buzdítás ezért jogellenes tevékenység. Kérte, hogy az NVB a kifogásának adjon helyt és a Ve. 218. § (1) és (2) bekezdése alapján állapítsa meg a kifogásában megnevezett szervezetek tekintetében a jogsértés elkövetését, a jogsértőket tiltsa el a további jogszabálysértéstől, valamint – tekintettel a jogsértés súlyára, a jogsértéssel érintettek körének nagyságára és ismétlődő jellegére – szabjon ki bírságot.⁶⁸

Az NVB többek között leszögezte, hogy a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a választás tisztaságának megóvása alapelv sérelmét vizsgálta. Indokolása szerint – figyelemmel a Kúria Kvk.II.39.260/2022/5. számú végzésében kifejtettekre – a kifogással érintett szervezetek alapvető célja nem a választópolgári akarat szabad kifejezésének korlátozása vagy a szavazás titkosságának csorbítása volt, hanem tudatos választópolgári engedetlenségre ösztönzés, így az NVB a választás tisztaságának megóvása alapelv sérelmét nem látta bizonyítottnak.⁶⁹ Rögzítette, hogy a népszavazás intézményesített célja az, hogy valamely kérdésben a nép átvegye a jogalkotó szerepét, ezzel pedig a képviseleti hatalomgyakorlás helyett a közvetlen hatalomgyakorlás kerüljön előtérbe. A kötelezően elrendelendő népszavazás az Alaptörvény B) cikkében deklarált közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája, amely a jogrendszerben fajsúlyos szerepet tölt be, hiszen az érvényes és eredményes népszavazás esetén az országos népszavazással hozott döntés az országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított három évig kötelező⁷⁰.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés olyan helyzetbe kerüljön, hogy az eredményes népszavazást követően a nép akaratát visszatükröző döntést tudjon hozni, szükséges az, hogy a választópolgárok egyértelműen, kétséget kizáróan kifejezzék véleményüket. Miként az Alkotmánybíróság

68 Kúria Kvk.V.39.422/2022/3. végzés [1].

69 Ekörben utalt a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontja szerinti jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelv sérelem vizsgálata kapcsán érvelése első pilléreként az Alaptörvény B) cikkére, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényre (a továbbiakban: Nsztv.), a Kúria Knk.IV.37.728/2013/3. számú, valamint Knk.II.39.058/2022/8. számú végzéseire és az azokban foglalt AB határozatokra [52/1997. (X. 14.) AB határozat, 31/2013. (X. 7.) AB határozat, 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, 22/2012. (V. 11.) AB határozat, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

70 Lásd: Nsztv. 31. § (2) bekezdés.

az 52/2001. (XI. 29.) AB határozat IV.3.3. pontjában rámutatott: „Az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre kell választ keresni, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az is szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” Az NVB szerint tehát csak olyan kérdés hitelesíthető, amelyre egyértelműen „igen”-nel vagy „nem”-mel lehet válaszolni, harmadik válaszadási lehetőség kizárt. A jogalkotó célja ennél fogva az első pillért képező hitelesítési szakaszban kristálytiszta volt, hogy két válaszadási lehetőség álljon a választópolgárok rendelkezésére.⁷¹

Ehhez képest a hitelesítést követő népszavazási eljárást illetően a kampánytevékenységnek fő célja szerint arra kell irányulnia, hogy közérdekű üzenetet juttassanak el a választópolgárokhoz, miszerint az országgyűlés a népszavazásban feltett kérdésben a népszavazás eredményének megfelelő döntést hozzon. Az NVB utalt arra, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelme a jogintézmény céljával és tartalmával való visszaélést jelenti, ugyanakkor csak az a joggyakorlás élvez törvényi védelmet és elismerést, amelyben a jogosultság formális előírásain túl annak valódi tartalma is felismerhető. „Az NVB szerint a kifejtett dogmatikai szempontok alapján a népszavazási kampány nem irányulhat érvénytelen szavazásra való buzdításra, mert az nemcsak szétfeszíti, hanem át is töri a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos célját és a mögötte meghúzódó jogalkotói akaratot. Bár a választópolgári akarat manifestálódhat egy érvénytelen szavazat formájában is, de a választópolgári akarat kinyilvánítása előtt, még mielőtt az a szavazólapon megjelenne, a választási kampány azon iránya, amely érvénytelen szavazásra buzdít, a jogintézmény alkotmányos céljával, az Nsztv. és a Ve. szellemével össze nem egyeztethető, visszaélésszerű joggyakorlásnak minősül. Ekként az NVB a kifogás ezen részének helyt adott és megállapította, hogy a kifogással érintett szervezetek azon tevékenysége, hogy a népszavazási eljárásban érvénytelen szavazásra buzdítanak, a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjába ütközik.”⁷²

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem főként eljárásjogi érveket vo-

nultatott fel, azonban a kifogásnak részben helyt adó döntést érdemben is jogsértőnek tartotta, állítva, hogy az NVB a döntését a népszavazásra

71 Kúria Kvk.V.39.422/2022/3. végzése,[4].

72 Kúria Kvk.V.39.422/2022/3. végzése, [7].

bocsátott kérdések hitelesítésének szabályaiból vezetett le úgy, hogy nem létezik olyan szabály, amely tiltaná az érvénytelen szavazást vagy az arra való felhívást. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, a XXIII. cikk (7) bekezdése pedig mindenkinek biztosítja a jogot arra, hogy a népszavazáson részt vegyen.⁷³ A szankció – különösen a bírság kiszabása –, de már a jogsértés megállapítása is álláspontjuk szerint a szólásszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentette, mivel az érvénytelen szavazat leadása jogszerű magatartás.⁷⁴ Amennyiben pedig az érvénytelen szavazat nem rendeltetésellenes, akkor annak leadását népszerűsítő kampánytevékenység sem lehet az. Nincs olyan jogszabályhely, amely „az érvénytelen szavazat” kampányüzenetet tiltaná.⁷⁵

A Kúria a kérelmezők bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét alaposnak találta, és kimondta, hogy jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alap- elvsérelem és a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának az alapjoga ütközése esetén a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos indok és törvényes lehetőség nélkül nem korlátozható.

A Kúria döntése azonban több kérdést is felvet. Egyrészt továbbgondolásra érdemes az a felvetés, miszerint nincs olyan szabály, amely tiltaná az érvénytelen szavazásra buzdítást⁷⁶. Másrészt aggályosnak tűnhet a Kúria által – választási ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata keretében – elvégzett alapjogi teszt, és annak eredménye.⁷⁷

73 Ezen túlmenően utaltak az Az EJEE 10. cikk (1) bekezdésére, miszerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, valamint az Európai Unióról szóló szerződés és az európai közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 11. § (1) bekezdésére, amely szintén biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot, az információk és eszmék közlésének szabadságát.

74 19/2016. (X. 28.) AB határozat [51].

75 A kérelmezők utaltak arra is, hogy a 2016. október 2. napján tartott népszavazási kampánytevékenységekkel összefüggésben korábban sem volt ez vitatott (Kvk. VI.37.942/2016/2.).

76 Ennek a jogági alapokon nyugvó jogszabályértelmezés mellett maga az Alaptörvény ad kiinduló alapot. Lásd: R) cikk (2) bekezdés „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”.

77 A hatalmi ágak elválasztása a jogállamiság garanciális elveinek egyik kiemelkedő eleme, így külön vizsgálatot igényel annak pontos behatárolása, hogy adott esetben meddig terjedhet a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikkéből eredő Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezési feladatköre. Ez a kutatás azonban meghaladná a jelen tanulmány kereteit.

6. Megoldási lehetőségek

Az érvénytelen szavazás kérdésének megítélése a fentieket látva korántsem mondható egyértelműnek. Bár különböző álláspontok csapnak össze időről-időre ezen a téren, lehet, hogy a problémát végül nem az (alkotmány) jogászok fogják megoldani, hanem a technikai fejlődés hozza el a választ. A technika adta lehetőségek már így is egyre nagyobb teret kapnak a választójog gyakorlása, a választások lebonyolítása során. Anélkül, hogy a nem létező jóstehetségünket feltételeznénk, mintegy jövőbeli opcióként felvázolunk néhány lehetőséget.

6.1. Az elektronikus szavazás adta lehetőségek

A jövőt illetően a fejlődési irány egyértelműen a technika intenzívebb igénybevétele felé mutat a választások terén is, így az on-line térben történő voksolás, azaz az on-line szavazási megoldások egyes típusai minden bizonnyal nagyban csökkentenék az érvénytelen szavazás lehetőségét. Különösen igaz lehet ez az érvénytelenség azon eseteire vetítve, amikor a szavazólap nyomtatott tartalma kerül utóbb kiegészítésre, tehát a „firkálás”, vagy a meghatározott számú jelöltön felüli (téves) megjelölés is kivédhető lenne ezáltal.

Jelen állás szerint az elektronikus szavazásnak 4 főbb formáját különböztethetjük meg:

1. Az „Electronic ballot printers” használatával a szavazóhelyiségben elektronikusan adható le a szavazat, amelyet a szavazógép kinyomtat, majd a szavazóládába ez a kinyomtatott nyugta kerül, úgy, hogy a szavazógép egyáltalán nem tárol el választási adatot.
2. A „Direct recording electronic voting machines” szavazógép segítségével a szavazóhelyiségben elektronikusan leadott szavazatokat a rendszer rögzíti és tárolja.
3. Az ún. „Optical Mark Recognition” optikai jel-, vagy karakterfelismerő rendszert alkalmazva a papír alapon leadott szavazatokat az eszköz segítségével beolvassák, így lehetségessé válik a leadott szavazatok elektronikus összesítése.
4. Az utolsó csoportba a többletől legjobban elkülöníthető internetes szavazás tartozik, melynek során a szavazat leadása távolról történik, úgy, hogy a választópolgárok számítógépes hálózatként az internetet használják.

Ezekből az érvénytelen szavazás lehetőségét nagyban csökkentenék az on-line szavazási megoldások 1-3. típusai, míg a 4. verzió gyakorlati megoldással szolgálhat a nem a lakóhelyén szavazók választójog gyakorlásának dilemmáira is. Ugyanakkor számos aggály is felmerül az on-line szavazást illetően, melyek mindenképpen megválaszolandók ezek bevezetését megelőzően. Így fontos garanciális elem a titkosság kérdése, és annak mikénti biztosítása; ahogyan a többszöri szavazás elkerülése; valamint a választójogi jogosultság ellenőrizhetősége is megoldandó feladat. Az érvénytelen szavazásra buzdítás kérdésénél maradva pedig felmerül az esetleges technikai akadályozás, akár a választási előkészületek (például névjegyzék összeállítása), akár maga a választás lebonyolítása során történő „hackelés” jogi minősítése, és a következmények mikénti értékelése.