

JOGEGYSÉG A VÁLASZTÁSI ÍTÉLKEZÉSBEN

VARGA ZS. ANDRÁS

a Kúria elnöke, tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE)

Absztrakt

Az előadás röviden összefoglalja a Kúria feladatait a jog egységes értelmezése és az egységes bírói gyakorlat biztosítása, azaz a jogegységesítés tekintetében. Megállapítja, hogy a Kúria átalakulása befejeződött: másodfokú bíróságból átalakult a jogegységet biztosító legfőbb bírói fórummá. Majd a választási ítélezés sajátos jellemzőiből kiindulva, jogesetek alapján mutatja be ennek a területnek a speciális kihívásait, beleértve az egységes jogalkalmazási gyakorlat biztosításának kötelezettségét is.

Kulcsszavak: választási ítélezés, jogegység, esetjog

LEGAL UNIFORMITY IN ELECTORAL JUDGMENTS

Abstract

The presentation briefly summarises the functions of the Curia (Supreme Court) in terms of ensuring unity of interpretation of the law and unity of judicial practice: unification of the law. It concludes that the transformation of the Curia (Supreme Court) is complete: from a court of second instance to a supreme judicial forum ensuring unity of law. Taking the specific characteristics of election judge adjudication as a starting point, it presents the specific challenges in this area on the basis of case law, including the obligation to ensure uniform application of the law.

Keywords: electoral adjudication, unity of law, case law

Ha a Kúria elnökeként (is) hívnak meg, azonnal korlátozzák is az előadásom kereteit. Bíróként a saját ügyeimről nem beszélhetek, illetve csak azt mondhatom, amit a határozat tartalmaz. Más tanácsok ügyeiről szintén nem beszélhetek, illetve csak azt mondhatom, amit a határozat tartalmaz. Vagyis legfeljebb egy szintézisre vállalkozhatok mindenféle értékelés, és nagyobb részt mindenféle következtetés nélkül. Talán némi általánosítás fér bele ebbe a keretbe.

Tudjuk, hogy a Kúria Alaptörvényben foglalt, kitüntetett és kizárólagosan ellátott feladata a jog egységes értelmezése és az egységes bírói gyakorlat biztosítása, a jogegységesítés. A 2020-ban hatályba lépett jogszabályváltozások, a korlátozott precedensrendszer bevezetése óta a jogegységesítés elsődlegesen a felülvizsgálati eljárások keretében zajlik: valamennyi eljárási törvény biztosítja a felülvizsgálati eljárás lehetőségét a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés esetén. A jelenlegi jogegységi rendszerben egyfajta garanciális elemként van jelen a felek által kezdeményezhető jogegységi panasz eljárás arra az esetre, ha a Kúria a felülvizsgálati eljárásban az eltérést nem orvosolta, vagy az eltérés éppen a Kúria eljárása során valósult meg. Emellett a jogegység biztosításának az Alaptörvényben is nevesített, a bíróságokra kötelező eszköze a jogegységi határozat.

Azt is többször elmondtuk már általánosítható tapasztalatként, magam is az Országgyűlésben, hogy a korlátozott precedensrendszer bevezetését követő ötödik évre a kezdeti időszak útkeresései a Kúria megújult szerepét megalapozó döntések meghozatalával véget értek. Lényegében világossá vált, hogy a Kúria összes eljárása a jogegységet szolgálja. Ugyanakkor ennek felelőssége is egyre nyilvánvalóbb. Ezt támasztják alá az Alkotmánybíróság 2024. őszi megsemmisítő határozatai, amelyek kiemelik, hogy a felülvizsgálati kérelmek befogadása, a felülvizsgálat engedélyezése során is elsősorban ezt a célt kell szem előtt tartani. Mégpedig úgy, hogy a korábbi informális eszközök helyett a Kúria közzétett döntéseire kell támaszkodni. A klasszikus eszköz, az előzetes döntéshozatali indítványra hozott jogegységi határozat pedig csak a jövőre nézve jelent megoldást.

Ezek a felismerések vezettek az év végén az Igazságügyi Minisztériummal kötött megállapodáshoz. Amint ezt a Kúriai bírák számára le is írtam: egyre közelebb vagyunk ahhoz, hogy elmondhassuk: a Kúria átalakulása befejeződött. Lassan véget ér az a hosszú folyamat, amelynek eredményeként a Kúria másodfokú bíróságból átalakult a jogegységet biztosító legfőbb bírói fórummá. A *Kúria más*, mint ami volt, már nem egyszerűen legfelsőbb bíróság. Működésének kiindulási alapja csak az lehet, hogy nem létezik fölösleges, indokolatlan vagy túlzó eszköz, ha az a jogegységet szolgálja. Az elégséges jogegység fogalmilag kizárt, még ha az abszolút jogegység nyilvánvalóan nem is érhető el.

A 2024-ben hozott jogegységi és jogegységi hatályú határozatok alapján az sem lehet kétséges, hogy a Kúria tanácsai nem mellőzhetik az előzetes döntéshozatal indítványozását, ha – akár dogmatikai megfontolásaik, akár

az EUB vagy az Alkotmánybíróság döntése eredményeként – el kívánnak térni a korábban közzétett határozatok jogértelmezésétől. Erre csak abban az esetben van lehetőség, ha az alkalmazandó jogszabály változik. Ilyen esetben ugyanis nyilvánvalóan nem köti a tanácsot egy korábban hatályban volt másik jogszabályi rendelkezés értelmezése. Minden más esetben a Jogegységi Panasz Tanács hatáskörébe tartozik a korábbi közzétett határozatok jogértelmezései kötelező erejének megszüntetése.

Általában így van ez. Csakhogy a választási ítélezésben ez a megközelítés több okból nem alkalmazható. Mindenekelőtt azért, mert választási ügyekben a Kúria nem felülvizsgálati, kasszációs szerepben jelenik meg, hanem elsőfokon jár el. Első- és a rendes bírósági rendszeren belül végső fokon. Ráadásul nagyon szűk határidőkkel. Jellemzően három nap, az önkormányzati ügyekben elért kedvezményes esetekben nyolc nap, de időnként a szinte lehetetlenséget ostromló egyetlen nap alatt határoznia kell a kérelemről. Ebbe nehezen fér bele a különleges jogegységesítő eszközök használata.

Felismerte ezt a jogalkotó is, amikor a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 41/D. § (1) bekezdésének ba) alpontjában úgy rendelkezik, hogy ha a panaszt olyan ügyben nyújtották be, amelyben törvény a bíróság eljárására legfeljebb ötnapos határidőt állapít meg, és a jogegységi panasz tanács megállapítja a Kúria korábban közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést, a panasszal támadott határozatot hatályában fenntartja. Ez a kicsit hermetikus, de nagyon pontos eljárási szabály azt jelenti, hogy az öt napos vagy annál rövidebb eljárási határidő esetén a jogegységi panasz eredményeként sem orvosolható az esetleges eltérés a korábbi határozat jogértelmezésétől. Más megfogalmazással: ilyenkor a jogegységi hatályú határozat elveszíti a jogorvoslati jellegét, a döntés elvi természetű marad, és csak a jövőre nézve irányadó. Ez nyilván különleges felelősséget telepít a Kúria tanácsaira – és ilyenkor sokféle összetételű tanácsok járnak el, 2024-ben lényegében a 13 tanácselnök párban, és kiegészülve egyenként a további 20 bíró valamelyikével – akiknek a rövid határidőn belül úgy kellene odafigyelniük a párhuzamosan eljáró tanácsokra, hogy ha azoktól eltérnek, a jogsérelem legfeljebb az Alkotmánybíróság által lesz orvosolható.

Érdeemes megnézni néhány esetet, amikor ez a felelősség elvi vagy gyakorlati okból ténylegesen érzékelhető volt.

1. Tipikus jogegységi kérdést vetett fel, de a korábbi döntés kötőereje látszólagosan bizonyult egy nemzetiségi önkormányzati választási ügyben

(Kvk.VII.39.033/2024/3.). Egy nemzetiségi jelölő szervezetet a Területi Választási Bizottság nyilvántartásba vett, a határozatot a Nemzeti Választási Bizottság helybenhagyta. Egy érdekelt, szintén nemzetiségi jelölő szervezet kifogására a Kúria a határozatokat részben megváltoztatta és a kérelmezőnek a jelölő szervezetként történő nyilvántartásba vételét visszautasította (Kvk.V.39.025/2024/4.). A kérelmező ismételten kezdeményezte a nyilvántartásba vételét arra hivatkozva, hogy ugyanilyen feltételekkel a 2019. évi általános nemzetiségi önkormányzati választásán jelölő szervezetként részt vehetett. A NVB a kérelmét visszautasította a Kúria korábbi döntésére hivatkozva. A jelölő szervezet ismételten a Kúriához fordult, mégpedig korábbi kúriai határozatokra hivatkozva állította, hogy nem tartható fenn a Kvk.I.37.934/2019/2. és Kvk.III.39.021/2024/3. számú végzésekben foglalt azon kúriai gyakorlat, amely szerint a nemzetiségi szervezet és a nemzetiségi egyesület törvényi definíciója két eltérő tevékenységet feltételez, ezért joga van indulni a választásokon. Az újabb eljárásban a Kúria megállapította, hogy az előző, Kvk.V.39.025/2024/4. számú határozathoz vezető kérelemben nem hivatkoztak a 2019. évi nyilvántartásba vételre, ezért nincs ítélt dolog. Végül megállapította, hogy a kérelmező levezetése szerinti megoldás, miszerint a két eltérő törvényi definíció átfedésben áll, kiüresítené a törvényt, márpedig a nemzetiségi szervezet meghatározását nem a kúriai gyakorlat, hanem a törvény fogalmazta meg. A Kúria gyakorlata pedig a törvényen alapul (Kvk.V.39.025/2024/4. számú határozatában felhívott Kvk.III.37.927/2019/2., Kvk.I.37.934/2019/2., Kvk.IV.37.946/2019. és Kvk.III.39.021/2024. számú végzések). A 2019-es döntésnek a 2024-es nyilvántartásba vétel szempontjából általános jelleggel nincs is relevanciája. A bármely választáson jelöltként nyilvántartásba vételt kérő szervezeteknek minden választás esetén eleget kell tenniük a törvényi feltételeknek. Az a körülmény, hogy valamely korábbi választáson a szervezetet azonos vagy hasonló feltételekkel nyilvántartásba vették, nem mentesít a törvényi feltételeknek megfelelés ismételt vizsgálata alól, a korábbi nyilvántartásba vétel az újabb választás tekintetében nem eredményez szerzett jogot, nincs kivételes elbánást megalapozó joghatása.

2. Tiszta jogegységi helyzetet eredményezett a Budapest XIV. kerület több egyéni választókerületét érintő sorozat-ügy. Mindegyikben az történt, hogy egy választópolgár több jelölő szervezet közös jelölése alapján igényelt ajánlóíveket, amelyet a Helyi Választási Iroda kiadott. Utána ezeket a választópolgár visszadta azzal, hogy „ebben a formában” nem kíván ajánlásokat gyűjteni, jelöltként indulni. Ezzel egyidejűleg ugyanazt a személyt

további jelölő szervezetekkel együtt közös jelöltként bejelentették, és az újabb jelöltségének megfelelő ajánlóíveket felvették. A Kúriának abban a kérdésben kellett döntenie, hogy ez az eljárás nem sérti-e a kettős jelölés törvényi tilalmát. Végül a Kúria arra jutott, hogy a képviselőjelöltként indulni szándékozó választópolgár nem a helyi választási iroda nyilvántartásba vételével, hanem a helyi választási bizottság határozatával válik jelöltté. Ha a helyi választási bizottság nem veszi kétszer nyilvántartásba ugyanazt a választópolgárt, a kettős jelölés fel sem merülhet, márpedig ebben az ügyben ez történt. Röviden: a jelölés elfogadásával és az ajánlóívek átvételével a választópolgár még nem válik jelöltté. Csakhogy Budapest XIV. kerületében ez több egyéni választókerület tekintetében előfordult, és ezeket különböző tanácsok vizsgálták. Furcsa lett volna, ha eltérő eredményre jutnak a különböző választópolgárok, de ugyanazon jelölőszervezetek tekintetében.

3. Hasonló volt a helyzet a Békéscsabai Helyi Választási Bizottság több, szavazólap adattartalmát megállapító határozata ügyében. Egy jelölő szervezet mindegyik egyéni választókerületet érintően azonos kifogást terjesztett elő a saját és egy másik jelölő szervezet által használt jelképek összetéveszthetősége miatt. A jelképeket a korábbi nyilvántartásba vételről hozott határozatok már tartalmazták. A Kúria tanácsai végül arra a következtetésre jutottak – mégpedig a kivételes egynapos határidőn belül –, hogy a szavazólap adattartalmával kapcsolatos jogorvoslat lehetősége nem nyitja meg újra a nyilvántartásba vételéről szóló határozat elleni jogorvoslatot, ebben az eljárásban a jelkép használatával kapcsolatos jogvita nem dönthető el. A sorozat-ügyben igen sok tanács járt el. Furcsa lett volna, ha nem ugyanarra az eredményre jutnak.

4. Egy másik ügyben azt kellett megvizsgálni, hogy a jogegységesítés keretei kiterjednek-e más, hasonló eljárásokra. A kérelmező választópolgár érintettségét arra alapította, hogy kampányüzenetként értékelt egy e-mailt, amelyet a Kormánytól kapott úgy, hogy adatait nem e célból adta meg, hanem az oltásra való regisztrációhoz. Erre alapozva kérte, hogy a Kúria az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 267. cikke és más – hazai – jogszabályok alapján függesse fel az eljárását és kérje az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatalát abban a tekintetben, hogy a magyar jogszabályok előírásai megfelelnek-e az európai parlamenti képviselők választása során irányadó európai jognak. A Kúria három vonatkozásban zárta le az ehhez hasonló jogvitákat.

Egyrészt megállapította, hogy a bírósági felülvizsgálat, mint választási jogorvoslat anyagi jogi és eljárásjogi értelemben is zárt szabályozási rendszer. Ezért ez a felülvizsgálat általában nem kapcsolható össze semmilyen más bírósági vagy hatósági útra tartozó igényérvényesítéssel. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a Kúria érdemben akkor vizsgálhatja, ha fennáll a kérelmező Ve. szerinti érintettsége. A Ve. hatálya alá nem tartozó jogszabálysértés állítása az érintettséget nem alapozza meg.

Erre alapozva és a korábbi gyakorlatát megerősítve kijelentette, hogy a bírósági felülvizsgálati eljárás esetében nem elegendő az érintettség körében a választópolgári minőség állítása és a Ve. alapelveinek megsértésére történő utalás. Az is szükséges, hogy az állított alapelvi sérelem a jogorvoslati kérelmet előterjesztő konkrét jogára vagy kötelezettségére közvetlen kihatással legyen. A Ve. arra sem ad lehetőséget, hogy a választópolgár a bírósági jogorvoslat során a választópolgárok meghatározott köre jogainak megóvása érdekében lényegében „közérdekű keresetet” nyújtson be.

Végül – és ez új megállapítás volt – a Kúria úgy rendelkezett, hogy az érintettséget nem alapozza meg az sem, ha a bírósági felülvizsgálati kérelem a Ve. valamely rendelkezésének alaptörvény-ellenességét állítja, vagy álláspontja szerint a jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben az Európai Unió jogának értelmezése szükséges, mert a Ve.-ben meghatározott és a választási eljárásra jellemzően irányadó rendkívül rövid határidők a Ve.-ben szabályozott bírósági felülvizsgálati eljárásban ezt nem teszik lehetővé.

A Kúria álláspontja szerint tehát a választási ügyekben nemcsak jogegységi határozatot célzó előzetes döntéshozatali eljárás, de alkotmánybírósági normakontroll vagy európai előzetes döntéshozatali eljárás érdekében sem függeszthető fel a bírósági felülvizsgálat. A rendkívül rövid határidő pedig azt sem teszi lehetővé, hogy az eljárás felfüggesztése nélkül, de a saját döntése előtt ilyen indítvánnyal éljen a Kúria. Nem mellesleg: erre jogszabályi lehetősége sem lenne.