

DR. TÉGLÁSI ANDRÁS PHD

ADJUNKTUS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR  
ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉK

# Beszámoló a Választójogi kommentárok című kötet könyvbemutatójáról<sup>1</sup>

Nemcsak a választással elméleti és gyakorlati szinten foglalkozók, hanem valamennyi választópolgár számára hasznos forrásként értékelendő a 2014 februárjában megjelent *Választójogi kommentárok* című könyv. A kötet szerkesztője *Cserny Ákos*, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának dékánja, a Kar Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi docense (és több mint tíz éve a jogelőd intézmények Alkotmányjogi Tanszékének oktatója), és mindemellát a Fővárosi Választási Bizottság korábbi tagja és vezetője is volt hosszú éveken keresztül. Ez utóbbi tény igazolja a szerkesztő azon állítását, miszerint a választójog elmélete mellett ő is azok közé tartozik, akik úgymond „szagoltak már puskaport”. Ugyanakkor ő már a „pályán kívülről”, oktatóként, tudományos kutatóként szemléli a választásokat, és ilyen minőségében vett részt a kötet szerkesztésében, illetve egyik fejezetének megírásában.

A kötet a Wolters Kluwer Kft. kiadásában jelent meg 2014-ben Budapesten (a kézirat lezárásának időpontja 2014. január 15.). A kötet szerzői egytől egyig a választójog kimagasló elméleti is gyakorlati művelői: *Berta Zsolt*, *Cserny Ákos*, *Péteri Attila*, *Sári Miklós* és *Szablics János*. A kötetet *Pálffy Ilona*, a Nemzeti Választási Iroda elnöke lektorálta.

A kötet öt nagy részből<sup>2</sup> áll, az egyes részek a jelenleg hatályos választójogi törvények kommentárjait tartalmazzák (ezért indokolt is a kötet címeként a „*kommentárok*” többes számban történő használata). Az első rész az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, a második rész a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, majd a nemzetiiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, a negyedik rész az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003.

évi CXIII. törvény, végül pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény kommentárját tartalmazza közel 500 oldalon (egészen pontosan 466 oldalon) keresztül.

A könyv bemutatására 2014. február 26-án 15.00 órától került sor a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának Dékáni tárgyalójában.

Nemcsak az előre felkért hozzászólók, de a hallgatóság sorában megjelent neves elméleti és gyakorlati szakemberek is emelték a könyvbemutató színvonalát, így – a teljesség igénye nélkül – *Ács Nándor*, *Borbás Beatrix*, *Gárdos-Orosz Fruzsina*, *Gáva Krisztián*, *György István*, *Paczolay Péter*, *Stumpf István*, *Török Gábor* és *Verebélyi Imre*. A bemutatót megtisztelte a kötet kiadójának képviselője is, illetve mindemellát a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának hallgatói is szép számmal képviseltették magukat a rendezvényen.

A felszólalások sorát a szerkesztő (és társszerző), *Cserny Ákos* nyitotta meg, aki – a kötet szerzői és a lektor, valamint a kiadó bemutatását követően – alapvetően azt hangsúlyozta, hogy a könyv által tárgyalt téma, annak jellegéből adódóan sokkal kevésbé frekvenciált, mint a klasszikus jogterületek, ám az alkalmazás következményei – tekintve, hogy a hatalom gyakorlásával függ össze – annál jelentősebbek. A kötet egy olyan szabályozási összességet tárgyal, aminek még nem volt gyakorlati próbája, ezért a szerzők a szabályok interpretálása során – az esetek döntő többségében – a korábbi jogalkalmazói gyakorlathoz nyúltak vissza. Mindez pedig az előttünk álló választási időszakban is támpontul szolgálhat az új választójogi törvények értelmezése és alkalmazása tekintetében, és különösen a választási szervek azon tagjai számára, akik végzettségükből és polgári foglalkozásukból adódóan nem rendelkeznek a feladat ellátásához szükséges ismeretekkel.

Ezt követően *Pálffy Ilona*, a Nemzeti Választási Iroda elnöke méltatta a kötet magas szintű szakmai színvonalát, hozzátéve, hogy mindezt a kötet lektoraként némi elfogultsággal is teszi. Úgy ítélte meg, hogy nagy szükség van a választójogi szabályok kommentárjára a választási igazgatás minden területén, az önkormányzatoknál, az egyéni választókerületekben, a választási irodákban és bizottságokban, valamint a bíróságokon is.

<sup>1</sup> A beszámoló elkészítésére való felkéréséért és bátorításáért köszönetet tartozom *Verebélyi Imre* professzor úrnak. Jelen írás nem tekinthető a könyv recenziójának, és nem a szerző saját gondolatait tartalmazza, egyetlen célja csupán, hogy megörökítse a könyvbemutatón elhangzott értékes szakmai gondolatokat.

<sup>2</sup> Itt szándékosan nem használom a „*fejezet*” kitétel, ugyanis ezek az egyes nagyobb részek – a törvények tagolása szerint – további „*fejezetekre*” tagolódnak.

Pálffy Ilona felszólalását *Patyi András* felszólalása követte, aki kettős minőségében vett részt a könyvbemutatón, egyrészt mint a Nemzeti Közszerzői Egyetem rektora, másrészt – és ez a kötet tárgyköre szempontjából talán még relevánsabb – a Nemzeti Választási Bizottság elnökeként. Patyi András kifejtette, hogy a választási igazgatási munka egyszerre nehéz és vonzó, hiszen rövid idő alatt kell meghozni és megszövegezni a határozatokat, állásfoglalásokat, úgy, hogy azok később a bírósági felülvizsgálat során is megállják a helyüket.

A felszólalásában két problémát emelt ki, amelyeket véleménye szerint a szerzők jól oldottak meg. Az egyik általában a kommentár irodalomra vonatkozott, miszerint minden jogszabály magyarázat tekintetében különösen fontos a gyakorlati és az elméleti, dogmatikai fejtegetések közötti helyes arány megtalálása. A téma elméleti kérdései hosszasan kifejtethetők, de a választások során számos gyakorlati probléma is felmerül, Patyi András ilyeneket említett szemléletesképpen a saját választási gyakorlatából. Utalt arra, hogy elsőként jegyzőként találkozott a választási eljárás gyakorlati problémáival az akkori népszavazási kérdések kapcsán kialakult anomáliák miatt. Ekkor történt, hogy a 3 népszavazási kérdésből a termőföldről szólóak lekerültek ugyan a szavazólapról, de a jegyzőkönyvben még szerepeltek, ezért azokat nekik – mint választási iroda – kellett saját kézzel lehúzni.<sup>3</sup> A népszavazási eljárással, mint a választási eljárás egy speciális szegmensével később az Alkotmánybíróságon tanácsadóként is foglalkozott, ahol előkészítőként közreműködött a népszavazási kérdések hitelesítésével szemben benyújtott kifogások elbírálásának előkészítésében. A Kúrián pedig bíróságnak találkozott a választási eljárás gyakorlati aspektusával.

A jogszabály magyarázata során másik fontos szempont, hogy új jogi norma esetében a szerzők mennyiben veszik figyelembe és értékelik a korábbi rendelkezéseken nyugvó választási bizottsági, bírósági gyakorlatot. Ehhez kapcsolódva említette meg, hogy 2005-ig a Ve. nem engedte meg a jogorvoslatoknál a választási eljárás alapelveire való hivatkozást, ez 2005-ben egy törvénymódosítással került be a Ve-be. A korábbi szabályok változásai, és a korábbi gyakorlat értékelése az új jogi norma értelmezési keretét is kijelölhetik.

<sup>3</sup> 1997-ben egy lényeges alkotmánymódosítás révén a népszavazás és a népi kezdeményezés alkotmányos intézménnyé vált. Az új alkotmányos szabályozás utáni első népszavazást az ellenzéki pártok és 3 mezőgazdasági érdekképviselet kezdeményezték 1997-ben. A kezdeményezők aláírásgyűjtő íveken is megfogalmazott kérdése a következő volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon külföldiek sem egyénileg, sem szervezeteken keresztül – annak tagjaként vagy tulajdonosaként – közvetve és maga a szervezet ne szerezhessen termőföldtulajdont?” Az országos népszavazást elrendelő 86/1997. OGY határozat 3 kérdést tartalmazott, a termőföldről szóló törvény szabályozási elveinek meghatározása céljából feltett kérdések így hangzottak: „Egyetért-e azzal, hogy hazai szövetkezet és más belföldi gazdálkodó szervezet termőföldtulajdont szerezhessen, ha tartósan mezőgazdasági tevékenységet folytat?”; „Egyetért-e azzal, hogy külföldi természetes és jogi személy továbbra se szerezhessen termőföld-tulajdont mindaddig, amíg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról népszavazás nem dönt?”; „Az Alkotmánybíróság – az ellenzék és az ombudsman indítványára meghozott – 52/1997. (X. 14.) AB határozata alapján egyértelművé vált, hogy ez az OGY. határozat alkotmány- és törvénysértő, ezért az Országgyűlés határon kívül helyezte a földtörvényre irányuló kérdéseket, és a szavazólapon csak egy kérdés, az ország NATO-csatlakozása maradt.

Ezt követően *Kukorelli István* egyetemi tanár, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének vezetője, korábbi OVB elnök és volt alkotmánybíró, valamint a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének elnöke szólt fel. Mondandóját azzal kezdte, hogy az alkotmányjog egy sajátos jogág, egyrészt alapjogág, másrészt szakjogág. Szakjogágként az alkotmányjog a hatalomgyakorlás joga, a politikai intézmények joga, és mint ilyen szakjogág, jellemző rá a XX. században, hogy a normativitása erősödik. Tipikusan ilyen területe az alkotmányjognak a választójog, a „*leghatalomérzékenyebb*” terület a választójog. Az alkotmányjogi szemináriumokon azon szoktak vitatkozni a hallgatókkal, hogy miért nincs az alkotmányjognak eljárásjoga. Sokan ugyanakkor azt mondják, hogy az egész alkotmányjog lényegében egy eljárásjog. Az általános bevezetőt követően rátért a kötettel kapcsolatos konkrét észrevételeire. Méltatta, hogy a kötet közel 500 paragrafus magyarázatára vállalkozott, jelentős része a Ve. általános részét adja. Majd ezt követően *Kukorelli* professzor a „*kommentár*” szó definíciójára tért ki. A „*kommentár*” szó a lexikonok szerint a tudományos, vallási művekhez írt értelmezés, magyarázat, kiegészítő jegyzet. Veretes műfaj a jogtudományban, történelmileg a római jogig, a glosszatórokig nyúlik vissza. A magyar közjogtudományban is már sokféle magyarázat született ezidáig, elegendő csak utalni a könyvbemutatón ugyancsak jelen lévő *Verebélyi Imre* professzor úr önkormányzati magyarázataira, – ami kétszer is megjelent, 1993-ban<sup>4</sup> és 1999-ben<sup>5</sup> –, valamint az alkotmány magyarázatára, amelynek – *Kukorelli* szavait idézve – „*az itt ugyancsak jelen lévő Balogh Zsolttal együtt voltunk az elkövetői*”<sup>6</sup>. Sok kosárba lehetne ezeket a kommentárokat besorolni, a kommentárok egyes típusait alapvetően a címzetti kör és a piac határozza meg. A tudományos igényességgel megírt kommentárok az egyik végpont, ebből kevés született, a másik végpont a populáris, alfabetikus magyarázat, és a kettő között széles a sor a skálában. A most kézben tartott kötet egy alapvetően szövegpozitívista magyarázat, egyébként a 81. oldalon még elő is jön ez az elnevezés, hogy inkább „*magyarázatnak*” hívja, néhol kiegészítésnek, és alapvetően a nyelvtani, logikai és rendszertani értelmezésre épít. Ritkán történeti és összehasonlító módszer is előfordul a kötetben. Egy alapvetően a joggyakorlatnak szánt műtől nem várható el a teleologikus értelmezés, és rossz műfajtevészto – még a tudományos kommentároknál is –, amely tele van *de lege ferenda* javaslatokkal. A jó kommentár – mutat rá *Kukorelli* – *de lege lata* alapon áll, ez a kötetről mindenképpen elmondható. *Kukorelli* professzor tehát azt hangsúlyozta, hogy ez egy szövegpozitívista magyarázat, ennek nyelvi és rendszertani vonalát dicsérte, ez valóban erős, figyel a belső koherenciákra, és az élő jogra, azaz az Alkotmánybíróság, a rendes bíróság és az OVB esetjogára. Természetesen, az, hogy ezeket mennyire kell „*leporolni*”, az a jogalkalmazó felelőssége. *Kukorelli* utalt

<sup>4</sup> VEREBÉLYI IMRE–BALÁZS ISTVÁN: Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993.

<sup>5</sup> VEREBÉLYI IMRE: Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

<sup>6</sup> BALOGH ZSOLT–HOLLÓ ANDRÁS–KUKORELLI ISTVÁN–SÁRI JÁNOS: Az alkotmány magyarázata. Complex Kiadó, Budapest, 2003.

arra is, hogy a Ve. alapelveihez fűzött magyarázat a jogi felsőoktatásban is jól hasznosítható. Kiemelte a Ve. személyi hatályához fűzött értelmezést is, amellyel kapcsolatos viták nyilván közismertek: eljutottunk odáig, hogy a kampány révén tulajdonképpen bárki alanya lehet a választójognak. A törvénymagyarázat érdemének találja, hogy jól látja meg benne a novumot, így például az alternatív szavazási módok felé nyitást. A kötet jól megvilágítja a választópolgárok eltérő alanyi köreit is. Kiemelendő az a törekvés, hogy a szerzők értékelik az egyes törvényi megoldások alkotmányosságát, ez Kukorelli professzort is különösen érdekelte „*az olvasat során*”, és nemcsak azért, mert az Alkotmánybíróság elnöke és korábbi kollégák is jelen voltak a könyvbemutatóon, hanem azért is, mert mindig izgalmas kérdés, hogy mekkora a törvényhozó szabadsága a választási rendszer szabályozása során. A kötet megpróbálja értelmezni azokat a törvényhelyeket, amelyeket a „*felülírt alkotmányhoz*” képest alkotott meg a törvényalkotó. Ezeket a vitákat nem kívánta exponálni, de ezek is megtalálhatóak a kötetben, és persze óhatatlanul is felmerülnek az emberben „*kérdőjelek*”. Egy-két helyen azonban – mint például a választókerületi beosztások százalékos arányai kapcsán – Kukorelli inkább „*kérdőjelet rajzolna*”, bár mérsékelten mondaná a magyarázat készítőinek, hogy nem könnyű ma Magyarországon kommentárt írni. Kukorelli utalt arra is, hogy a kommentárban a törvényalkotó szándékára való utalásokat nem is kereste, a törvények indokolása, amely egykoron forrásértékű volt, eltűnt, ezért ezt nem is lehet számon kérni a kötet készítőin.

Pozitívuma a könyvnek, hogy fókuszál a változások neuralgikus pontjaira, és ott néha kritikai módon is magyaráz. Kukorelli példaként hozta fel a választójogi törvény 15. § (2) bekezdését<sup>7</sup>, hogy ti. van-e kétszeri szavazathasznosítás. Kérdés, hogy hogyan fog ez vizsgálni a gyakorlatban, ti. egy sor dolog még nem vizsgázott, ha nem nagyon szoros eredmény lesz, akkor viszont irreleváns. Kukorellinek ennek kapcsán tetszett a kötetben található összehasonlítás az olasz mintával, hogy ahol ezt bevezették, de ott egész más ennek a megoldásnak a rendeltetése. A magyar alkotmánytörténetben gyakori volt az új választójogi kódexek gyakorlatnak szánt kommentálása. Kukorellinek számos antikváriá vált példánya van a választójogi törvény kommentárjaiból, melyekből egy 1938-as választójogi kommentárt hozott el a könyvbemutatóra. Ezzel is arra kívánt elsősorban rámutatni, hogy ennek a most megjelent kötetnek is vannak tehát jogtörténeti előzményei. Ezt kézbe véve, egy közigazgatási bíró előszavával, látható, hogy gyakorlati emberek, ügyvédek készítették ezt a kommentárt, értettek hozzájuk, azok próbálták a választójogot közelebb hozni az azt alkalmazókhöz.

Kukorelli professzor szerint a most bemutatásra kerülő kötet „*egy jogi mankó*”, amely nyilvánvalóan a jogalkalmazók számára szól, de ez szűken véve is legalább 100–150 ezer embert érint közvetlenül, akik a választási igazgatásban köz-

vetlenül érintettek. Rendkívül fontos, hogy a jogalkalmazás jogállami módon történjen, jogállami követelmény és az alkotmányos demokrácia alapköve, hogy törvényesek legyenek a választások, ezért azok, akik a választás eredményeit megállapítják, ezzel tisztában kell legyenek. A kötet szövegarányos magyarázatokat tartalmaz, és sokat segít abban, hogy tényleg eloszoljanak az említett bizonytalanságok. Egy könyvbemutató végén kötelező feltenni a kérdést, hogy kinek érdemes ajánlani a kötetet. Kukorelli István ennek kapcsán *Chronowski Nóra* szavait idézte, aki nemrégiben – ugyancsak egy választójogi témájú könyvbemutatóon – azt mondta, hogy „*miel a választójog általános, tehát a könyvet mindenkinek ajánlom*”. Ezek alapján Kukorelli professzor is kiemelte, hogy ő nemcsak a jogalkalmazónak, hanem mindenkinek ajánlja ezt a könyvet.

Ezt követően *Kalás Tibor*, a Kúria közigazgatási kollégiumának vezetője nevében, *Balogh Zsolt* kúriai bíró szólalt fel, aki emellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének megbízott oktatója is. Balogh Zsolt azzal kezdte, hogy nagyon nehéz feladat kommentárt írni, és megtalálni az arányt a saját gondolat, a jogalkalmazói gyakorlat és a szakirodalom között. Ez a kommentár ennek az elvárásnak eleget tesz. A kommentár elsősorban a jogalkalmazóknak szól, de egyúttal problémát is okoz a jogalkalmazóknak, mert nem könnyű eldönteni, hogy a konkrét közhatalmi döntésben merjenek-e majd hivatkozni a kommentárra. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ez a kommentár nagymértékben meg fogja könnyíteni a jogalkalmazói munkát. A választójogi rendszerek átalakításának nagy a kockázata, egy jogterület megváltoztatása önmagában sem modellezhető előre atekintetben, hogy milyen változásokat fog elérni. Különösen igaz ez a választási rendszerre. Balogh említett néhány, már korábban felmerült konkrét gyakorlati problémát, úgymint a szavazatok száma és a mandátumok viszonya, a frakcióalakítás az öt százalékos elért pártoknál, illetve azt az esetet is, ha a győztes úgymond „*túlhyeri magát*” a második fordulóban. A régi választójogban ezek a kérdések a gyakorlatban mutatkoztak meg. A kérdés, hogy az új választójogi rendszer hogyan fog a gyakorlatban vizsgálni, kell-e korrekció. Balogh Zsolt a kötetéről – hangsúlyozottan nem kritikaként, csak azért, hogy a második kiadásnál ezek majd megfontolandóak lehetnek – elmondta, hogy az alkotmányjog vonatkozó szabályaival, vagyis az Alaptörvény választójoggal kapcsolatos rendelkezéseivel is lehetett volna nyitni a kötetet. Ugyan Balogh Zsolt is tisztában van azzal, hogy ez nem egy alkotmánykommentár, de a rendszer alapvető változásait érdemes lett volna kibontakoztatni, így különösen azt, hogy az Alaptörvény csak a választójog teljességét köti állandó lakóhelyhez, az Alaptörvényben már – az Alkotmányhoz képest – más a sarkalatos törvények viszonya (ti. az európai parlamenti képviselők választásánál nem kell sarkalatos törvény, de a melléklethez, ami az egyéni választókerületekről szól, viszont már kell a minősített többség), ezekre ugyanis kritikákat is be lehetett volna vinni a kommentárba. Amit Balogh Zsolt külön kiemelt, azok a választójog alapelvei. A kötet az egyes törvények előtt több-kevesebb hangsúllyal a választójogi alapelvekkel is foglalkozik, de összességében az Alaptörvény négy alapelve mellett megjelenik egy új szabály, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító alapelv.

<sup>7</sup> A 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 15. § (2) bekezdés szerint: *Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámával szerzi meg, töredékszavazatnak minősül az adott egyéni választókerületben minden egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazat.*

Kérdés, hogy ez a szabad választások elve vajon a négy alapelv összefoglalása és nem adunk neki új tartalmat, vagy új tartalmat adunk neki. Balogh Zsolt utalt Bodnár Eszter nemrégiben megjelent könyvére<sup>8</sup>, amely ki is mutatja, hogy a szabad választások elvébe beleértik a választások tisztaságát, vagy a németeknél azt is, hogy a választópolgár távol maradhat a szavazástól, de azt is, hogy az állami szervek hatalmi helyzetüket kihasználva nem szállhatnak be a választásokba. A vá-

lasztójogi kommentár az arányokat tekintve is eltalálta azt az egyensúlyt, ami egy ilyen kommentárral szemben elvárható. Balogh Zsolt végül azzal zárta mondanivalóját, hogy a jogorvoslati részt a Kúria közigazgatási kollégiumának tagjaival külön is átnézték, és azt minden tekintetben rendben találták, tehát nyugodtan ajánlható. Végül Balogh Zsolt még egyszer a saját maga és a kollégium nevében is jó szívvvel ajánlotta a kötetet mindenki számára. ■

---

<sup>8</sup> BODNÁR ESZTER: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2014.