

arsboni

elektronikus folyóirat

II. évfolyam

2014. évi 1. szám

www.arsboni.hu

ISSN 2064-4655

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Gál István
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek

Németh Márton
Rokob Balázs
Szalbot Balázs
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

TARTALOMJEGYZÉK

EGY ÉVES AZ ARS BONI	4
ELEMZÉSEK	6
Kocsis Gergő: Egy új állam születik? De lehet, hogy már meg is szűnt?	6
Orbán Endre: Krím: szempontok a ráción innen	9
Orbán Endre: Egy újabb föderáció?	12
Orbán Endre: Új szavak, régi szelek.....	15
Németh Márton: Sarkalatos dilemmák II.	18
Szentgáli-Tóth Boldizsár: Alkotmányos-e a minősített többség? – Egy sarkalatos adójogi rendelkezés nyomában.....	27
Rokob Balázs: Az Önkormányzati Tanács működésének tapasztalatai.....	32
Nagy Gergő: A sérelemdíj és a felelősségbiztosítás viszonyának egyes kérdései II. – A jogalkotó válaszol	35
Zágon Orsolya: Módosított világ I.	38
Zágon Orsolya: Módosított világ II.	42
BESZÁMOLÓ	45
Chronowski Nóra: Hiánypótló mű a választójogról	45
Németh Márton: Paczolay Péter: Fő cél az alkotmányos kultúra átmentése	48
Molnár Benedek: Az új Ptk. jelentősége	53
Dunai Szilvia: Alaptalanul riogat a sajtó: nem lesz káosz a társasági jogban	57
Mátyás Ferenc: Hatályba lépett az új magánjogi alaptörvény	60
Szőke Evelin: Folytassa, Ügyvéd úr! – avagy miért “nem szabad bedőlni az új Ptk.-nak”	72
STRASBOURG FIGYELŐ.....	75
Klemencsics Andrea: Magyarország háromszor elmarasztalva.....	75
Klemencsics Andrea: Romlik a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog, vagy a statisztika mást mond?	77
VÁLASZTÁSOK 2014	80
Polonkai Éva – Schattmann Dorka: Összefoglaló az Európai Választási Szakértők Egyesülete és a Mathias Corvinus Collegium szemináriumsorozatáról	80
Havasi Eszter: Középpontban a választási rendszer	82
Szentgáli-Tóth Boldizsár: Hol is tart a választási folyamat?	85
Orbán Endre: A relatív többség és következményei	89
Orbán Endre: 8:7	94
Mátyás Ferenc: Alkotmánybírói mulasztás, kúriai jogvédelem.....	97
Rokob Balázs: A szólás szabadsága – a nemzetiségek megváltozott képviselete	100
INTERJÚK	102
Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter: Mérlegen az Alaptörvény	102

Hol vagyok én a szövegben?	102
Miért nem figyeltek a tűzoltókra?	108
Forradalmat elkezdni könnyű.....	112
Az ország nem tűri a zsarnokságot	119
Távolabb kerültünk az európai mainstreamtől	124
Orbán Endre: Elnöki modellek vs alkotmányjogi szépérzék	127
ARS FORI.....	132
Orbán Endre: Mérlegen az új választójogi rendszer.....	132
PÁLYÁZATI FELHÍVÁS.....	161

EGY ÉVES AZ ARS BONI

*Ius est ars boni et aequi.
A jog a jó és a méltányos művészete.*

Tisztelt Olvasónk!

Örömmel jelenthetjük, hogy immár több, mint egy éves az Ars Boni és időközben facebook követőink száma meghaladta a kétezer főt! Köszönjük minden olvasónknak az eddigi bizalmat, igyekszünk a továbbiakban is a megszokott szakmaisággal folytatni a munkát. Az ünnepi alkalomból egy rövid összeállítást közlünk arról, hogyan is jutottunk el idáig.

1. Miattunk módosították a felsőoktatási kormányrendeletet

*„Nem szabad a jogot az állampolgárok fejére ejteni” (Kampis György:
Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat)*

Tavaly januárban tettük közzé első írásunkat, amelyben Mátyás Ferenc egy a felsőoktatási ponthatárokkal kapcsolatos jogalkotási hibára hívta fel a figyelmet. Cikkünk nyomán a Magyar Közlönyben helyesbítést tettek közzé, és az Oktatásért Felelős Államtitkárság is megszólalt. Ennek ellenére első körben – mint megírtuk – eredménytelen volt a javítási kísérlet. Végül az Ars Bonin megjelent szempontokat figyelembe véve a 47/2003. (II. 20.) Korm. rendelettel sikerült orvosolni a problémát, mégha nem is hiba nélkül. Később sem hagytunk fel a jogalkotás munkájának követésével: egyszer a Vidékfejlesztési Minisztérium júliusi 70/2013. (VII. 31.) VM rendeletének 69 hibájára figyelmeztettük a jogalkotást, máskor az indokolatlanul rövid felkészülési időt biztosító törvényeket vettük górcső alá.

2. Gyülekezési jog, ombudsman és választójog: szakértők véleményét ütköztettük három témában

„A szabadság megilleti akár az ordas eszmék hirdetőit is” (Finszter Géza)

Ars Fori néven indítottunk új rovatot tavaly nyáron, amelyben jogi kérdéseket elemzünk a téma sokszor egymástól eltérő álláspontú szakértőinek segítségével. Elsőként a gyülekezési joggal foglalkoztunk, oldalunkról megtudhatták, hogy lefoglalható-e az Erzsébet híd 100 évre előre, betiltható-e az „Adj gázt” tüntetés vagy, hogy mennyit fejlődött a magyar rendőrség tömegkezelési gyakorlata 2006 óta.

A gyülekezési jog után Székely László alapjogi biztossá választása alkalmából az ombudsmani intézményt vettük górcső alá. Jelen a lapszámunkban pedig a 2014-es országgyűlési választások kapcsán a választási rendszerről olvashatják számos szakértő elemzését.

3. Sólyom László rekordot döntött, interjúrésztelével először ért cikkünk 500 lájk fölé

„A határig el kellett mennem” (Sólyom László)

December 11-én, az ELTE jogi karának dísztermében mutattuk be a Mérlegen az Alaptörvény című interjúkötetet. A könyv kapcsán volt és jelenlegi alkotmánybírák és alkotmányjogászok, többek közt Sólyom László és Tölgyessy Péter is felszólaltak. A beszélgetés nagy sajtóvisszhangot kapott, a legnagyobb médiumok (index, hvg.hu, 444.hu, vs.hu, HírTV, InfoRádió) beszámoltak róla – az MTI nem.

A kötetben szereplő interjúkból az Ars Boni rendszeresen részleteket közölt az elmúlt fél évben. Sólyom László elsőre még nem, másodszorra azonban már egyértelmű fölénytel utasította maga mögé minden korábbi írásunk népszerűségét; először tartották valamely cikkünket 500-nál is többen ajánlásra érdemesnek. Újabb magaslatokba Tölgyessy Péterrel került az Ars Boni: a vele készült interjú első része magabiztosan emelkedett 600 ajánlás fölé.

4. Mindenkit megnyugtattunk: nem okoz káoszt az új magánjogi kódex

„Nem szabad bedőlni az új Ptk.-nak” (Vékás Lajos)

Alaptalan, hibás vagy néhol teljesen értelmetlen kritikák jelentek meg a legolvasottabb weboldalakon az új Ptk. kapcsán. Az Ars Boni jelenlegi számában Dunai Szilvia nyugtatja meg a cégvezetőket: ne higgyenek a rémhíreknek, pánikra semmi ok. Írásainkban sorra vesszük a polgári jog legfontosabb aktuális problémáit: bemutatjuk miben áll az új Ptk. igazi jelentősége, miért nem szabad annak bedőlni, és folyamatosan figyelemmel követjük a legjelentősebb kérdésekkel kapcsolatos fejleményeket, melyekről majd a következő lapszámunkban is olvashatnak.

5. Negyvenheten küldték be írásaikat cikk- és tanulmányíró pályázatunkra

„A modern korokban úgy tűnik, a kalózkodásnak mindenkorra vége” (Philip Gosse: A kalózkodás története)

Egy éve hívtuk fel először olvasóinkat arra, hogy küldjék meg a jog világához kapcsolódó írásaikat Szerkesztőségünknek, és a legjobb művek szerzőit az Ars Boni pénz- és könyvjutalomban részesítette. Fővárosi és vidéki egyetemi karokról, jogászoktól és más szakok hallgatóitól, egyetemistáktól és diplomásoktól egyaránt érkeztek pályaművek, összesen majdnem ötven. Közülük a legszínvonalasabb írásokat az Ars Bonin is közzétettük, így rendszeres látogatóink olvashattak többek között a modernkori kalózkodásról, a kubai sajtószabadságról vagy éppen az internetes játékok virtuális pénzeiről. A nagy sikerre tekintettel pedig jelenlegi lapszámunkban – tovább emelve a tétet – ismét hasonló felhívással állunk az olvasóközönség felé.

Köszönjük, hogy olvasnak bennünket és bízunk benne, hogy a jövőben is rászorgálunk Olvasóink bizalmára!

az Ars Boni szerkesztősége

ELEMZÉSEK

Kocsis Gergő:

Egy új állam születik? De lehet, hogy már meg is szűnt?

November óta zavargások és tüntetések jellemezték az ukrajnai közéletet, amely végül Janukovics elnök lemondatásához és a korábbi ellenzék hatalomátvételéhez vezetett. Az ukrán helyzet azonban akkor eszkalálódott igazán, amikor a Krím-félszigetet megszállta az orosz hadsereg. Az eredmény, úgy tűnik, az, hogy pár nap leforgása alatt alakult egy új állam, amely rögtön be is olvad egy másikba.

2014. március 16-án a Krím-félszigeten népszavazást tartottak, amelyen 83,1 %-os részvétel mellett 96,77 %-os többséggel megszavazták az Orosz Föderációhoz való csatlakozást. A népszavazást gyakorlatilag minden állam illegitimnek ítélte, kivéve magát az Orosz Föderációt.¹ Vlagyimir Putyin, az Orosz Föderáció elnöke pedig a népszavazást követően hétfőn rendeletet írt alá arra vonatkozóan, hogy a Krím Köztársaság egy független állam.

A független Krím Köztársaság kikiáltása a hétfői napon némi meglepetést jelentett; főként azt követően, hogy erre vonatkozóan nem szerepelt kérdés a népszavazáson. A Krím Köztársaság függetlensége kinyilvánításának magyarázata abban áll, hogy a Krím Orosz Föderációhoz való csatlakozásának jogi folyamata államközi szerződésben kerülne rögzítésre.

Túl azon, hogy a Krím több szimbolikus lépést is tett arra vonatkozóan, hogy Oroszországhoz közeledjen, döntöttek az időzóna és a pénznemváltásról is, és valószínűleg dönteni fognak a teljes orosz joganyag átvételéről.² Egy olyan jogharmonizáció következhet be, amely számtalan kérdést vet fel, és nem valószínű, hogy felelősségteljesen levezényelhető pár hét alatt, tekintve, hogy egy 2,3 milliós lakosságú területről van szó.

Az államközi szerződéssel való csatlakozás szintén több kérdést vet fel. Az államiság, mint nemzetközi jogi fogalom egyik legerterjedtebb definíciója szerint egy államnak rendelkeznie kell állandó lakossággal, meghatározott területtel, egy kormánnyal és azzal a képességgel, hogy más államokkal kapcsolatot alakítson ki. Ez az a tulajdonság, amelyet alapvetően belső és külső szuverenitásnak nevezünk az államiság definiálásánál.³ Más meghatározásoknál még nyilvánvalóbb az a megközelítés, amely a szuverén állam

¹ MTI: Sokan vettek részt a krími népszavazáson, legtöbben elszakadnának. <http://www.origo.hu/nagyvilag/20140316-elkezdodott-a-nepszavazas-a-krim-sorsarol.html> (Letöltve: 2014.03.16.)

² Voice of Russia, Interfax: Crimea to switch to Moscow Time as of March 30. http://voiceofrussia.com/news/2014_03_17/Crimea-to-switch-to-Moscow-Time-as-of-March-30-8334/ (Letöltve: 2014.03.17.)

³ Bruhács János: *Nemzetközi Jog II.* Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 2010, 9-18. o.

körülírásakor hangsúlyozottabban emeli ki a külső befolyástól való mentesség fontosságát. Ennek a problematikussága a Krím esetében már most is érzékelhető a nemzetközi közösség negatív reakcióiból. A független államiság (például az annak fogalmi elemét képező főhatalom) akár formális megjelenését is erősen megkérdőjelezi a Krím-félszigeten az idegen fegyveres erők jelenléte.

Sajnálatos módon Oroszország a nemzetközi jog alapelveit több helyen is sérti, és elmondható, hogy egyes cselekedetei az ENSZ Alapokmányával is ellentétesek.⁴ Szintén sérelmet szenved az ENSZ Közgyűlés Államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló nyilatkozata, amely részletezi és kiegészíti az ENSZ Alapokmányban foglalt kötelezettségeket.⁵ Kiemelhető a nyilatkozat pontjai közül az államok területi épségére és függetlenségének megsértésétől való tartózkodásra vonatkozó része.

A Krím Köztársaságnak önálló államként való elismerése vélhetően nem fog könnyedén menni tekintve, hogy 1945 óta egyetlen olyan utódállam sem volt (volt gyarmatokon kívül), amely az elődállam tiltakozása ellenére ENSZ-taggá vált volna. Az egyoldalú elszakadások esetei közül eddig mindössze Banglades esete említhető eredményes kísérletként, azonban a Pakisztántól való 1971-es elszakadás gyakorlatilag Kelet-Pakisztán sikeres szabadságharcának volt az eredménye.⁶ A kelet-európai térségből a balti államok függetlenségét említhetjük példaként, amelyet azonban szintén jóváhagyott a Szovjetunió Központi Tanácsa, így gyakorlatilag a Daloló Forradalom sem tekinthető tisztán egyoldalú elszakadásnak.

Miért fontos akkor az Orosz Föderációnak, hogy a Krím egy független állam legyen? Egy állam több különböző módon jöhet létre a nemzetközi jog szabályai szerint. Kiválhat például egy másik államból – tulajdonképpen ezt állítja most magáról a Krím Köztársaság, de jó példa erre a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságból kilépő Szlovénia esete is. Egy államszövetség fel is oldódhat, több szuverén államot hozva létre úgy, mint ahogy ez történt Csehszlovákia vagy a Szovjetunió felbomlása kapcsán. Természetesen a fent említett folyamatokkal ellentétes államalakulás is lehetséges, például amikor államok egyesülnek vagy egybeolvadnak.

A közelmúlt történelmének ehhez kapcsolódó legnevezetesebb példája természetesen a „két Németország” egyesülése, pontosabban a Német Demokratikus Köztársaságnak a Német Szövetségi Köztársaságba való beolvadása. Ezt a történelmi, államok közötti folyamatot azonban szintén a tágabb nemzetközi közösség, sőt a második világháborúban nyertes négy nagyhatalom által is aláírt nemzetközi megállapodás hozta létre.⁷

⁴ Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 2. cikk 4. pont. Elérhető: http://www.menszt.hu/tudnivalok/az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/az_egyesult_nemzetek_alapokmanya/az_egyesult_nemzetek_alapokmánya (Letöltve: 2014.03.17.)

⁵ A/RES/25/2625 Resolution adopted by the General Assembly 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 1. cikk.

⁶ James Crawford: *The Creation of States in International Law*. Clarendon Press, Oxford, 2011, 415. o.

⁷ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, 1990. szeptember 12.

Államok egyesülésére sikeres példát gyakorlatilag nem is lehet találni. A közelmúlt történelmének egy szintén érdekes, ám kudarcba fulladt kísérlete az Egyesült Arab Köztársaság, amely Szíria és Egyiptom 1957-1961-ig tartó bilaterális nemzetközi megállapodásán alapuló közös államalakulata volt. Hasonló példa még a szintén rövid időtartamot megélt Szenegál és Gambia közötti társulás (Szenegambia, 1982-1989) és még rövidebb életű kezdeményezés volt a Marokkó és Líbia közötti unió megteremtésére irányuló törekvés (1984-1986).⁸

Az Oroszországgal történő egyesüléshez az első lépéseket már megtette a Krím Köztársaság és Szevasztopol városa, amikor az Orosz Föderáció alkotmányos törvényei szerint megállapodást írtak az orosz elnökkel a csatlakozásukról, amely megállapodást Vlagyimir Putyin ratifikáció céljából benyújtott a Dumának. A megállapodást sürgősségi eljárás keretében megvizsgálta Oroszország Alkotmánybírósága is, és azt az Orosz Föderáció alkotmányával összhangban lévőnek ítélte meg. Meglehetősen valószínű, hogy az orosz törvényhozás sem fog akadályokat gördíteni a föderáció bővülése elé, amelynek azonban nemzetközi diplomáciai és gazdasági következményei egyelőre előreláthatatlanok. A nemzetközi jog viszont alighanem egy újabb érdekes esettel gazdagodik.

⁸ Crawford: i.m. 477. o.

Orbán Endre:

Krím: szempontok a ráción innen

Az ukrán helyzet fokozódik, mondhatnánk könnyed leegyszerűsítéssel, hacsak nem emberek életéről és lassan az egész nemzetközi béke és biztonság kockáztatásáról szólna a történet. Amíg korábban a helyzet eldöntése úgy tűnt, hogy ukrán oldalon van, mára az Ukrajna meggyőzéséért szóló harcot¹ felváltotta az Ukrajnáért folyó harc, melyben az ideológiai szempontokon kívül² kőkemény geopolitikai megfontolások húzódnak.

Az ukrán keleti vagy nyugati orientáció közötti választás után kialakult tüntetéseket több fordulat is követte. Először Putyinnak az orosz felsőháztól kért beavatkozási engedélye borzolta a nemzetközi közvéleményt,³ majd mikor már úgy tűnt, a helyzet lecsillapodhat, például Oroszország leállította⁴ a nemzetközi helyzet fényében félreérthető, de előre bejelentett hadgyakorlatát,⁵ a legújabb fordulatok, a kormányelismerés körüli huzavona,⁶ a krími félszigeten lejátszódó események,⁷ a szintén egy hadgyakorlatra Lengyelországba küldött amerikai F16-osok,⁸ valamint az amerikai USS Truxtun romboló Fekete-tengerre történő vezénylése inkább a válság elmélyüléséről tanúskodnak.

Mindez kísértetiesen emlékeztet az 1962-es kubai rakétaválságra,⁹ mikor a szembenálló felek, az Egyesült Államok és a Szovjetunió, egy az ukrainaihoz hasonlóan szenzibilis befolyási övezetben került lélektani és fizikaihoz közeli konfliktusba, melyet leginkább az úgynevezett „chicken game”¹⁰ nevű játékelméleti modellel írhatunk le,¹¹ melynek előnye, hogy absztrakt módon képes megmutatni az időben és térben elkülönülő konfliktusok azonos belső szerkezetét.

¹ Kocsis Gergő: Ukrajna két Európa között. *Ars Boni*, 2013/2., 26-28. o.

² Ideológiai háború Ukrajnáért. <http://metazin.hu/index.php/item/2902-ideologiai-hideghaboru-ukrajnaert> (Letöltve: 2014.03.01.)

³ Harckészültségbe helyezték az ukrán hadsereget. <http://www.hir24.hu/kulfold/2014/03/01/obama-ara-lesz-az-ukrainai-beavatkozasnak/> (Letöltve: 2014.03.02.)

⁴ Putyin leállította az orosz hadgyakorlatot. <http://www.stop.hu/kulfold/putyin-leallitotta-az-orosz-hadgyakorlatokat/1221184/> (Letöltve: 2014.03.06.)

⁵ Putin orders 'combat readiness' tests for western, central Russian troops. <http://rt.com/news/putin-drill-combat-army-864/> (Letöltve: 2014.03.01.)

⁶ Putyin szerint Janukovics a törvényes ukrán elnök. <http://www.kronika.ro/kulfold/putyin-szerint-janukovics-a-torvenyes-ukran-elnok> (Letöltve: 2014.03.05.)

⁷ A krími parlament elvben csatlakozott Oroszországhoz. <http://www.hirado.hu/2014/03/06/elvben-a-krimi-parlament-csatlakozott-oroszorszaghoz/> (Letöltve: 2014.03.08.)

⁸ Ukraine Crisis: Obama Orders 12 F-16 Fighter Jets and 300 US Troops to Poland. <http://www.ibtimes.co.uk/ukraine-crisis-obama-orders-12-f-16-fighter-jets-300-us-troops-poland-1439216> (Letöltve: 2014.03.08.)

⁹ A kubai rakétaválságról lásd: É. Erdei András: A kubai rakétaválság története. <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=8039> (Letöltve: 2014.03.07.)

¹⁰ Eric Rasmusen: *Games and Information. An Introduction to Game Theory*. Blackwell, Oxford, 2005., 74. o.

¹¹ A kubai rakétaválság játékelméleti reprezentációját lásd: Szabó Péter: *Játékelmélet*. Debrecen, 2010. Elérhető: <http://ganymedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/95292/1/JÁTEKELMELET.pdf> (Letöltve: 2014.03.01.) 9-14. o.

A magyarul „gyáva nyúl játéknak” nevezett szituációban a játékosok úgynevezett koordinációs játékot játszanak, melynek jellemzője, hogy több egyensúlyi helyzet (ún. Nash-egyensúly¹²) található. A játékosoknak szimultán kell döntést hozniuk, hogy milyen stratégiát követnek, számolva a másik játékos várható lépéseivel. A játék leírását az alábbi táblázat („kifizetési mátrix”) szemlélteti:

1. játékos	2. játékos	
	Együtműködik	Konfliktusba kezd
	Együtműködik	Konfliktusba kezd
	3:3	2:4
	4:2	1:1

A játék egy közkedvelt leírása az ismert autós játék, mikor két versenyző egymással szemben halad tövig gázzal és az a kérdés, hogy bármelyikük is félrerántja-e a kormányt vagy összeütköznek. A játéknak végső soron három jó megoldása van (mindhárom esetben 6 a játék összkifizetése, kettő esetben azonban a kormányt félrerántó fél lesz a „gyáva nyúl”), azonban ütközés esetén mindkét játékos akár életét is veszítheti, de bátorságát „megvédi” (1:1).

A játék lehetséges kimenetelét a két játékos lehetséges lépéseihez kapcsolódó kifizetések számbavételével, összhassznosságát pedig azok összeadásával vizsgálhatjuk meg. Ennek megfelelően, ahogy az a táblázatból is kiolvasható, ha a két játékos együtműködik 3:3 egységet nyernek, ha egyikük visszalép, úgy kifizetése csökken a másik rovására (4:2, illetve 2:4), ellenben, ha mindkét játékos ragaszkodik a győzelemhez úgy az mindkét fél számára a legelőnytelenebb kimenetel (1:1). Ez utóbbi verzió gyakorlatilag a fegyveres konfliktust jelenti, mely akkor fordult volna elő, ha a kubai válság idején a szovjetek nem vonják ki a szigetről a nukleáris töltetek hordozására alkalmas ballisztikus rakétákat, illetve az amerikaiak légicsapást indítanak.

A több egyensúlyi helyzet problémája, hogy erős érdekellentét van a felek között, hiszen mindkét játékos a saját kifizetését igyekszik maximalizálni, nem mindegy számára, hogy 2-öt vagy 4-et nyer. A helyzet további problematikussága, hogy az úgynevezett „maximin stratégiát” megvalósító 3:3-as (az összkifizetés alapján Pareto optimális¹³) állapot nem egyensúlyi helyzet. Ellenben megvan annak az esélye, hogy a racionális játékosok felismerik, hogy az mindkettejük számára méltányos megoldás lehet. A jelenlegi helyzetben ez a tárgyalások beindulását és a helyzet diplomáciai rendezését jelentené.

A modell feltételezi, hogy a játékosok tisztában vannak saját érdekeikkel és képesek racionális sorrendet felállítani a lehetséges kimenetek között. Mindehhez az is

¹² Rasmusen: i.m. 26-28. o.

¹³ Hans-Bernd Schäfer – Claus Ott: *The Economic Analysis of Civil Law*, Edward Elgar, London, 2004., 21-28. o. Illetve egy rövid összefoglaláshoz lásd: *Pareto Optimality*: <http://www.economyprofessor.com/pareto-optimality-1906> (Letöltve: 2014.03.01.)

szükséges, hogy a játékosok tisztában legyenek a játék szabályaival, valamint ismejjék a másik fél lehetséges stratégiáit is. Ennek következménye, hogy a játékosok teljes információval bírnak a játék lehetséges kimeneteleivel kapcsolatban, tisztában vannak a különféle lépéseik (a választott „stratégiák”) várható következményeivel („kifizetésével”), és meggyőző kommunikációs stratégiát alkalmaznak a saját elköteleződésüket illetően, mely jelzést a másik fél számításba vesz saját stratégiája kiválasztásakor.

Nem vitatható, hogy a játékban feltételezett információk vélhetően az ukrán válság apropóján is a felek rendelkezésére áll. Mindkét oldalon képesek felmérni, hogy a tétek növekedésével egyre közelebb kerülnek a játékelméleti szituációban modellezett helyzethez. Kérdés azonban, hogy a felek mennyire racionálisak és meddig lesznek hajlandók elmenni a nyomás növelésében. Az F16-osok, a Fekete-tengerre vezényelt amerikai hadihajó, a lengyelek által a NATO szerződés 4. cikke¹⁴ alapján összehívott tanácskozás¹⁵ egyelőre azt jelzi, hogy az Egyesült Államok és a nyugati szövetségesek beleálltak a „játékba”. E ponton nem lehet mást tenni, mint bízni a racionalitás diadalában, amely Kubában is a 3:3-as kimenetelt eredményezte (a szovjetek kivonták atomrakétáikat Kubából, az Egyesült Államok pedig leszerelte a Törökországba telepített Jupiter rakétáit), habár sajnos orosz oldalról egyelőre elég beláthatatlan,¹⁶ hogy mi is vezérli a döntéshozókat.

¹⁴ *The North Atlantic Treaty.* http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (Letöltve: 2014.03.04.)

¹⁵ *Poland requests more NATO consultations over Russia.* <https://uk.news.yahoo.com/poland-requests-more-nato-consultations-over-russia-202008605.html#9AXTVTk> (Letöltve: 2014.03.04.)

¹⁶ *Simon Shuster: 4 Reasons Putin Is Already Losing in Ukraine.* <http://time.com/11952/putin-ukraine-crimea-russia/> (Letöltve: 2014.03.05.)

Orbán Endre:
Egy újabb föderáció?

Az utóbbi időben egyre több államszerkezeti kérdés kerül napirendre, elég pusztán Szíriára,¹ Ukrajnára,² a skót és katalán népszavazásokra³ vagy éppen az ún. „ciprusi problémára”⁴ gondolni. Az EU-ba igyekvő Törökország⁵ ugyanis 1974 óta megszállás alatt tartja az Unió egyik legkisebb tagállamát. A kérdéses vizsályt az idén 50 éves ENSZ misszió⁶ igyekszik kordában tartani, és még az is előfordulhat, hogy ez alkalommal révbe ér.

Ciprus kis ország és egyben azon államok egyike, melyekre biztosan igaz az a történelmi közhely, hogy sorsa nagyhatalmak hálójában alakult. Túl azon, hogy az ország az Európai Unió része, a Szíriától, Libanontól és Izraeltől alig 200 km-re fekvő sziget a görög nyelvű lakosság és javarészt ortodox valláson felül ezer szállal kötődik a Közel-Kelethez, és nem lehet meglepő tény az sem, hogy tektonikailag⁷ valójában nem is az európai kontinenshez tartozik. Stratégiai helyzete ugyanakkor nemzetközi figyelemre predestinálta, így a velencei uralmat követően 1597-ben a közeli Oszmán Birodalom, majd az első világháború után a Brit Birodalom uralma alá került egészen egészen 1960-ban elnyert függetlenségéig, melynek a nicosiai National Struggle Museum⁸ állít emléket.

Az oszmán hódítás után kettős identitásúvá alakult Ciprus története a függetlenedés után kezdett el igazán bonyolódni, mikor előkerültek az *enózisz*,⁹ azaz az görög ciprióták által preferált egyesülés, valamint a 20%-os török ciprióta kisebbség által hirdetett *takszim*,¹⁰ azaz elkülönülés jelszavai. Végül a függetlenség kérdése nagyhatalmak közötti egyezmények keretében ment végbe. Nagy-Britannia, Görögország és Törökország háromoldalú egyezményekben biztosította a Ciprusi Köztársaság függetlenségét (ún. London-Zürich egyezmények) és mint garantor államok vállalták, hogy tartózkodnak bármiféle egyesülési törekvés támogatásától és elismerték egymás jogát a beavatkozásra a status quo megváltozása esetére.¹¹

¹ A Divided Syria: Next steps for the international community. <http://www.ceps.be/event/divided-syria-next-steps-international-community> (Letöltve: 2014.02.15.)

² A krími parlament elvben csatlakozott Oroszországhoz. <http://www.hirado.hu/2014/03/06/elyben-a-krimi-parlament-csatlakozott-oroszorszaghoz/> (Letöltve: 2014.03.08.)

³ Lásd lapszámunk következő írását: Orbán Endre: Új szavak, régi szelek.

⁴ Az események kronologikus alakulását lásd: Timeline: Cyprus. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1021835.stm> (Letöltve: 2014.02.20.)

⁵ Orbán Endre: A török csatlakozás kérdőjelei. *Ars Boni*, 2013/1., 61-62. o.

⁶ ENSZ Ciprusi Békefenntartó Misszió (UNFICYP): http://www.unficyp.org/nqcontent.cfm?a_id=1 (Letöltve: 2014.02.08.)

⁷ Lemeztektika: <http://hu.wikipedia.org/wiki/Lemeztektika> (Letöltve: 2014.02.15.)

⁸ Museum of National Struggle: <https://www.youtube.com/watch?v=9SDFfGPHzI0> (Letöltve: 2014.02.20.)

⁹ Vas Korinna Nóra: *A ciprusi konfliktus alakulása és megoldási alternatívái a kezdetektől napjainkig, a nagyhatami és regionális érdekek érvényesülésének tükrében*. Budapest, 2006. Elérhető: http://elib.kkf.hu/edip/D_13172.pdf (Letöltve: 2014.02.20.) 8. o.

¹⁰ Uo. 11. o.

¹¹ Egyes biztonságpolitikai szempontokra lásd: Wagner Péter: *Érdekességek a ciprusi ENSZ misszióról*. <http://wagnerpeter.blogspot.in/2013/07/erdekesssegek-ciprusi-ensz-missziorol.html> (Letöltve: 2014.01.30.), Wagner Péter: Kéksapkások a zónában. *A Földgömb*, 2013/1-2., 42-51. o.

Az unitárius államszerkezetben létrejött Ciprus az interetnikai konfliktusok és a politikai egyesülési törekvések miatt végül nem maradt sokáig békés terület. Mind Görögország, mind pedig Törökország nagy létszámú katonákat állomásoztatott a szigeten (valamint a britek kivonulásuk "áraként" kaptak két szuverén bázist¹²) és a felerősödő társadalmi konfliktusok okán már 1964-ben létre kellett hozni az ENSZ békefenntartó misszióját (UNFICYP), mely azóta is a szigeten tartózkodik. És bár úgy tűnt, hogy az akkor regnáló köztársasági elnök, Makáriosz érsek megbékélt az önálló Ciprus gondolatával, a görögországi politikai események elsodorták Ciprus békéjét és 1974-ben megnyitották az utat a török invázió előtt.

Az északra vonuló török lakosság és a délre költöző görögök végül (egy-két kisebb település kivételével) két monolit tömbbé alakították az országot, melyek között egy, az UNFICYP biztosította 150 km-es ütközőzóna¹³ húzódik mind a mai napig és melynek négyes szektorában mások mellett magyar katonák is jelentős szerepet játszanak. A sziget északi harmadán 1983. november 15-én kiáltották ki az ún. Észak-ciprusi Török Köztársaság függetlenségét, melyet csupán Törökország ismer el és lényegében egy külső segítségtől függő, *de facto* igazgatás alatt álló entitásnak tekinthető. Mindezt megerősíti az Emberi Jogok Európai Bírósága Ciprus v. Törökország ügyben¹⁴ hozott 2001-es ítélete is, mely kiemeli, hogy Törökország felelőssége nem korlátozható csupán a saját katonái és tisztviselői által végrehajtott cselekményekre, hanem kiterjed a helyi igazgatás cselekményeire is, hiszen ez az igazgatás Törökország katonai és egyéb segítségének köszönhetően képes fennmaradni.¹⁵

Később a helyzet nem sokat változott Ciprus Európai Unió csatlakozási perspektívájáig, mely előtt népszavazással kívánták rendezni az Észak-ciprusi Török Köztársaság és a Ciprusi Köztársaság egyesülését. Az akkori ENSZ főtitkár után Annan-tervként¹⁶ elhíresült rendezési javaslat végül paradox módon a délieken bukott el¹⁷ és azóta nem is került sor újabb tárgyalásokra. Újabban azonban ismét tárgyalóasztalhoz kívánnak ülni¹⁸ a felek, melynek előkészítése már régóta folyamatban van egyrészt rengeteg sajtóbeli üzengetés, másrészt az ENSZ missziót vezető Aleander Downer személye révén.¹⁹ Az

¹² Akrotíri és Dekélia: http://hu.wikipedia.org/wiki/Akrotíri_és_Dekélia (Letöltve: 2014.02.10.)

¹³ Wagner Péter: *A ciprusi Kokkina/Erenköy exklávé rövid története és a környező görög, török és UNFICYP állások.* <http://wagnerpeter.blogspot.in/2013/06/a-ciprusi-kokkinaerenkoy-exklave-rovid.html> (Letöltve: 2014.01.10.)

¹⁴ *Cyprus v. Turkey*, No. 25781/94 (10 May 2001) Elérhető:

<http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-59454?TID=pmfzmenndm> (Letöltve: 2014.01.20.)

¹⁵ Az ügy összefoglalását lásd: <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/ciprus-torokorszag-elleni-ugye-2578194-1> (Letöltve: 2014.10.10.)

¹⁶ *The Comprehensive Settlement of Cyprus Problem:* http://www.hri.org/docs/annan/Annan_Plan_April2004.pdf (Letöltve: 2014.01.20.)

¹⁷ *An Ironic Result in Cyprus.* <http://www.cyprus-conflict.net/Annan%20plan%20rejected.html> (Letöltve: 2014.01.20.)

¹⁸ Aslan Amani: *Peace in Cyprus: Is it more likely today than it was in 2004?* <http://www.opendemocracy.net/aslan-amani/peace-in-cyprus-is-it-more-likely-today-than-it-was-in-2004> (Letöltve: 2014.04.10.)

¹⁹ *'Downer has to decide: has he been useful the past five years?'* <http://cyprus-mail.com/2014/01/11/downer-has-to-decide-has-he-been-useful-the-past-five-years/> (Letöltve: 2014.01.20.)

eredeti tervek szerint tavaly ősszel kezdődtek volna a tárgyalások, azonban a közös hang megtalálása kifejezetten nehézkesnek tűnik.²⁰ Hogy végül sikerül-e egy föderális államszerkezetben megállapodni, melyben a föderáció - a 2004-es tervekkel szemben - gyengébb jogosítványokkal, míg az alkotó északi és déli rész erősebb kompetenciákkal bír, a következő egy-két éves tárgyalások kérdése lehet. Az mindenesetre bizonyos, hogy mind a déli, mind pedig az északi oldal érdekelt a helyzet megoldásában, ezt azonban árnyalja az északiakra nehezedő törökországi nyomás, valamint a déli oldal esetében nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 2004-es dinamikus helyzethez képest jelenleg a gazdasági válság erőteljesen rányomja bélyegét az ország érdekérvényesítő képességeire.²¹

²⁰ *Marathon National Council meeting produces neither decisions nor consensus.* <http://cyprus-mail.com/2014/01/25/marathon-national-council-meeting-produces-neither-decisions-nor-consensus/> (Letöltve: 2014.01.26.)

²¹ Ciprus gazdasági helyzetéről és kilátásairól lásd: Botos Balázs: A ciprusi gazdasági összeomlás természetrajza. *Külügyi Szemle* 2013/4. Uo. Kacziba Péter: A ciprusi földgázkinccs feltárásának bel- és külpolitikai sajátosságai, valamint Uő: A ciprusi földgázkinccs szerepe a Kelet-Mediterráneum geopolitikai átrendeződésében. *Kül-Világ*, 2013/3-4., 20-41. o.

Orbán Endre:
Új szavak, régi szelek

2012-ben az EU bővítéséről szóló egyik konferencián¹ előadótársam nagy derűtséget keltett, mikor kijelentette, hogy az EU következő tagja nem az éppen tárgyalási folyamatban lévő Nyugat-Balkán országok, Izland és Törökország közül kerül ki, hanem Skócia lesz. Miről van szó?

A nemzetközi kapcsolatok elméletének viszonylag új terminusának számítanak a „fragmegráció” és a „glokalizáció”.² Az újonnan származtatott összetett szavak találóan érzékeltetik a globalizáció kettős irányú hatását: **a globális kihívásokra válaszként megfogalmazódott integrációs tendenciák mellett, mint például az Európai Unió, felerősödnek a helyi mozgalmak is**, így a kozmopolitanizmus híveinek is szembe kell nézniük a kisebbségi nacionalizmusok felvirágzásával.³ Ennek radikális megfogalmazása történik éppen Katalóniában és Skóciában.

A két szeparatista törekvés közös pontja egy-egy, a közeljövőben esedékes népszavazás, amely Skócia esetében már biztosan megrendezésre kerül 2014. szeptember 18-án.⁴ A katalánok még lobbiznak a november 9-ére tervezett tartományi népszavazás legalizálásáért,⁵ azonban a spanyol alkotmány csupán országos szinten teszi lehetővé a jogintézmény alkalmazását.

A skótok esetében a helyzet olyannyira előrehaladott, hogy David Cameron brit miniszterelnök már tavaly több skóciai lapban is kampányt folytatott az elszakadás ellen. Elismeri, hogy Skócia tudna működni független államként is, ám „az egész több, mint a részek külön-külön” logikáját meglovagolva, amellet érvel, hogy a szétválás után a két államalakulat gyengébb helyzetben lenne, mint a jól működő Egyesült Királyság keretében. Időközben a skót kormány egy több, mint 600 oldalas kiadványt⁶ jelentetett meg a skót függetlenség lépéseiről és következményeiről, mellyel szemben február 7-én

¹ EU 36: Budget and Common Policies. <http://www.ceu.hu/sites/default/files/attachment/event/6465/finaldraft-agendabudget-and-common-policiesbudapest.pdf> (Letöltve: 2014.01.10.)

² Rostoványi Zsolt: Globalizáció és civilizációk. *Magyar Tudomány*, 2002/6., 706. o. Elérhető: <http://www.matud.iif.hu/02jun/rostov.html> (Letöltve: 2014.01.15.)

³ Will Kymlicka – Christine Straehle: *Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése*. http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf680.pdf (Letöltve: 2014.01.15.)

⁴ A népszavazás honlapján egy visszaszámláló is található: <http://www.scotreferendum.com/reports/scotlands-future-your-guide-to-an-independent-scotland/> (Letöltve: 2014.01.15.)

⁵ *Catalonia votes for 'illegal' independence referendum*. <http://euobserver.com/political/122755> (Letöltve: 2014.01.20.)

⁶ *Scotland's Future – Your Guide to an Independent Scotland*. <http://82.113.138.107/00439021.pdf> (Letöltve: 2014.01.20.)

David Cameron mondott egy érzelmekben bővelkedő beszédet,⁷ a skót ügyekért felelős miniszter pedig a brüsszeli CEPS⁸ kutatóközpontban igyekezett bizonyítani a függetlenség negatív következményeit.⁹

A gazdasági hátrányokra apelláló érvelés kevesebb meggyőző erővel bírhat Katalónia esetében, az ugyanis az egyik leggazdagabb spanyol tartomány.¹⁰ Ők éppen arra hivatkoznak, hogy a rosszul működő spanyol állam szegényebb tartományainak kiadásait évről évre az ő adójukból finanszírozzák és különálló államként jóval sikeresebben működhetnének. A függetlenségi népszavazás felé vezető út egyik állomásaként tavaly a katalán tartományi parlament [szuverenitási nyilatkozatot](#) fogadott el,¹¹ azt azonban a spanyol alkotmánybíróság felfüggesztette.¹²

A népszavazás lehetősége és kimenetele azonban a két térségen túlmutató kérdéseket is felvet. Egyáltalán nem világos például, hogy az egymásra épülő közösségi (állami, nemzeti) identitások milyen erővel hatnak a függetlenedési kérdések eldöntésére. Sőt, Katalónia esetében paradox módon újratermelődné a kisebbségi kérdés is, hiszen lakosságának csupán fele katalán.

Nem világos továbbá az sem, milyen jövőbeli következményei lennének ezeknek a kiválásoknak más térségek szecessziós igényeire¹³ (legkézenfekvőbben például Baszkföldre¹⁴) és **ami talán a legsúlyosabb, egyben megkérdőjelezné a decentralizáció különféle formáinak (regionalizáció, devolúció, területi autonómiák) és egyben a föderalizmus eszméjének palliatív jellegét is.**

Nemzetközi jogi értelemben a függetlenségi népszavazások az államutódlás területére vezetnek, mely alapvetően az 1978-as és az 1983-as bécsi egyezményeket öleli fel.¹⁵ **Mivel mindkét népszavazás a kiválás esetét idézi elő, az bizonyos, hogy az elődállam folytatja saját államiságát, míg a kivált terület a nemzetközi jog új alanyává válik.**

⁷ David Cameron's speech on Scottish independence – full text and audio. <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2014/02/david-camerons-speech-on-scottish-independence-full-text-and-audio/> (Letöltve: 2014.02.10.)

⁸ Centre for European Policy Studies: <http://www.ceps.be/>.

⁹ London: sokba kerülhet a skótoknak a függetlenség. <http://kitekinto.hu/europa/2014/01/22/london-sokba-kerulhet-a-skotoknak-a-fuggetlenseg/#.U3IIRPmSwi4> (Letöltve: 2014.02.10.)

¹⁰ Contabilidad Regional de España. Base 2008 Serie 2008-2010. <http://www.ine.es/prensa/np695.pdf> (Letöltve: 2014.02.10.)

¹¹ Katalónia Szuverenitási Nyilatkozata. http://mandiner.hu/cikk/20130130_katalonia_katalonia_szuverenitasi_nyilatkozata (Letöltve: 2014.02.10.)

¹² Spain's Constitutional Court suspends Catalonia's Declaration of Sovereignty. <http://www.newscatalonia.com/2013/05/spains-constitutional-court-suspends.html> (Letöltve: 2013.10.15.)

¹³ Dunai Szilvia: Az elszakadás jogszerűsége a nemzetközi jogban. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/486> (Letöltve: 2014.02.11.)

¹⁴ A népszavazások éve lehet 2014. <http://www.kulturtapas.hu/2014/01/a-nepszavazasok-eve.html> (Letöltve: 2014.01.30.)

¹⁵ Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf, Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts 1983. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_3_1983.pdf (Letöltve: 2014.02.22.)

Azonban sem az Egyesült Királyság, sem pedig Spanyolország nem részese a szerződéses viszonyok területét szabályozó 1978-as egyezménynek (illetve az állami vagyonban, az állami archívumokban és az államadósságban való utódlást szabályozó 1983-as egyezménynek sem¹⁶), így a szerződés fő elveit pusztán orientáló okokból érdemes felidézni: a szöveg kiválás esetére a *folyamatosság elvét* részesíti előnyben, szemben az ún. *tiszta lap elvével*, melyet a gyarmati sorból függetlenné vált államok számára dolgoztak ki.

Az államutódlási jogterület azonban nem követ teljesen egységes gyakorlatot, így a tisztázás érdekében a **“váló felek” utódlási szerződést kötnek, az utódállamok pedig egy külön utódlási közléssel jelezhetik, hogy mely szerződések hatályát szeretnék fenntartani.** Vannak azonban egyértelműen bonyolult kérdések is, mint a **nemzetközi szervezetekben való tagság.** A gyakorlat szerint ugyanis kiválás esetén nincs automatikus tagság szerzés, az új jogalany elfogadása a nemzetközi közösség reakciójától függ (így például Montenegrónak is külön kellett kérnie felvételét az ENSZ-be).

Természetesen mindez az Európai Unió tagság miatt érdekes. A helyzet komolyságát jelzi, hogy a Bizottság is megszólalt.¹⁷ Barroso már korábban is finoman utalt a szeparatista folyamatokra és kijelentette, hogy minden újonnan létrejövő államnak (újra?) kérnie kell felvételét az Európai Unióba.¹⁸ Február 16-i londoni látogatásán pedig már jóval konkrétabban fogalmazott és majdnem lehetetlennek minősítette, hogy a független Skócia elnyerje mind a 28 jelenlegi EU tag támogatását a csatlakozási tárgyalások során.¹⁹

Így végső soron az EU tagság is a népszavazások során megfontolandó szempontok közé kerülhet. Egy ellenszavaztra ugyanis biztosan számíthat a független Skócia, mégpedig Spanyolországéra.

¹⁶ A részes államok listáját lásd itt: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-12&chapter=3&lang=en (Letöltve: 2014.02.22.)

¹⁷ Brussels says an independent Catalonia would need to leave EU. <http://www.euractiv.com/video/brussels-says-independent-catalonia-would-need-leave-eu-9185> (Letöltve: 2013.11.20.)

¹⁸ Scottish Independence: EC President Jose Manuel Barroso on new states membership. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-19567650> (Letöltve: 2012.12.10.)

¹⁹ Scottish independence: Barroso says joining EU would be 'difficult'. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963> (Letöltve: 2014.02.28.)

Németh Márton:
Sarkalatos dilemmák II.

Korábbi cikkemben¹ arra kerestem a választ, hogy milyen forgatókönyvek valószínűsíthetők, amennyiben egy olyan kormány kerül hatalomra, amely feles többséggel rendelkezik, de módosítani akarja a sarkalatos törvényeket. A legvalószínűbb forgatókönyvek esetében arra a következtetésre jutottam, hogy a végső szót az Alkotmánybíróság fogja kimondani. Nos, a testület megteremtette a precedenst,² amely alapján a jövőben az alkotmánybírák fogják meghatározni, hogy mi számít sarkalatos törvénynek, azaz mely törvényhelyekhez szükséges kétharmados szavazatarány. A következőkben arról szeretném meggyőzni az olvasót, hogy nem csak várható következményei miatt, de dogmatikailag is elhibázott és káros döntést hozott a testület.

I. Az alapprobléma

A minősített többséggel elfogadandó (1989-90: alkotmányerejű, 1990-2011: kétharmados 2012-: sarkalatos) törvények problematikája születésük óta két fő kérdésben foglalható össze:

1. Mi kerüljön a kétharmados törvényekbe?
2. Hogyan lehet módosítani a kétharmados törvényeket?³

A fenti kérdésekre többféle elméleti válasz is adható, jelen írás keretei miatt azonban elegendő, ha csak az Alkotmánybíróság által adott válaszokat elemezzük.

A testület úgy foglalt állást a kérdésben, hogy

1. az Alkotmányban megjelölt alapjog (például a gyülekezési jog) **tartalmát, garanciáit, legfontosabb korlátozásait**, valamint, ha a szabályozási tárgy egy intézmény (például az Állami Számvevőszék), akkor a **szervezeti felépítés és a működés lényegesebb elemeit** kell kétharmados törvénybe foglalni.⁴

A második kérdésre több kitérő után az volt a testület válasza, hogy

2. **amit a jogalkotó egyszer kétharmados törvénybe foglalt, legyen az bármilyen apró részletszabály, később módosítani is csak ugyanilyen többséggel lehet.**⁵

¹ Németh Márton: Sarkalatos dilemmák, *Ars Boni*, 2013/1., 56-60. o.

² 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.

³ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007, 141-145. o.

⁴ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2012, 42. o.

⁵ Cserne Péter – Jakab András: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. *Fundamentum*, 2001/2., 40-49. o. Elérhető:

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=peter_cserne (Letöltve: 2013.01.31.)

Az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények elfogadásával felmerült a kérdés, hogy fenntarthatók-e még ezek az állítások, vagy az új szabályok miatt változnak a minősített többségű jogalkotás alapkérdéseire adandó válaszok.

Mindenképpen komoly változásként kell értékelnünk, hogy a jogalkotó az Alaptörvény elfogadása után a sarkalatos törvényeknél bevezette az ún. sarkalatossági klauzulák intézményét, amellyel az érintett sarkalatos törvények végén maga határozza meg, hogy mely rendelkezések számítanak sarkalatosnak.

Témánk szempontjából a legfontosabb kérdés tehát az, hogy **az Alkotmánybíróság** osztja-e a jogalkotó nézetét az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésének értelmezése kapcsán, azaz **elfogadja-e azt, hogy (1) az egyes sarkalatos törvények nem egésze, hanem csak egyes rendelkezései igényelnek minősített többséget, valamint, (2) hogy a parlament maga határozza meg, hogy melyek ezek a rendelkezések.**

II. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése óta

Az Alkotmánybíróság eddig három határozatában vizsgálta a kérdést⁶ és a következő főbb megállapításokat tette:

1. „Mivel a **korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek**, és mivel megfelel az értelmezés szabályainak is – [az Alkotmánybíróság] irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.” (42/2012. (XII. 20.) AB határozat)

2. Az alapintézményi törvények esetében kötelezően kétharmados körbe tartozó rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megerősítette a korábbi gyakorlatát, amely alapján „[a] minősített többség követelményével érintett szervezetek, intézmények szabályozása körében a kritériumrendszer elsősorban, de nem kizárólagosan a hatáskör, a szervezeti felépítés és a működési rend lényeges szabályozási elemeit foglalja magában” (X/704/2013 AB határozat)

3. „A **jogforrási szinteket tekintve egy háromszintű szabályozás - sarkalatosnak minősülő törvényi szabályok, egyszerű többséghez kötött törvényi szabályok, továbbá Korm. rendelet és miniszteri rendeletek** - valósítja meg a bírák jogállására és javadalmazására és a bíróságok szervezetére és igazgatására vonatkozó teljes körű, minden rendezendő kérdésre kiterjedő kodifikációt.”

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen esetben a korábbi Alkotmány és a hatályban lévő Alaptörvénynek lényegesen más a tartalma, elvárása és szövege oly mértékben tér el egymástól, hogy **az Alkotmánybíróságnak a korábbi Alkotmány alapján hozott – az alapintézményi kétharmados törvényekre vonatkozó döntései – már nem vehetők figyelembe.** Itt azokról a korábbi megállapításokról van szó elsősorban, amelyek kimondták, hogy a kétharmados törvénynek a szervezeti felépítés és

⁶ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, 13/2013. (V. 17.) AB határozat, illetve 17/2013. (VI. 26.) AB határozat.

működési rend lényeges szabályait kell tartalmaznia, az adott – kétharmados törvényt előíró – az alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtása, azaz az alapvető, a legfontosabb rendelkezések kétharmados törvényt igényelnek, de a részletszabályok megalkotása nem. Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése azonban éppen a sarkalatos törvényben rögzítendő szabályozás részletességét, így – a lényeget tekintve – teljes körűségét írja elő a jogalkotó számára. (...) Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ezen szabályok sarkalatossá minősítésével a jogalkotó túllépte az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit.” (13/2013. (VI. 17.) AB határozat) *(kiemelések tőlem)*

A fentiek alapján tehát azt a következtést vonhatjuk le, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján a következő válaszokat adta a fenti alapkérdésekre:

1. Az Alaptörvény szövege alapján minden érintett szabályozási tárgy esetében külön kell eldönteni, hogy mely törvényi szabályok tekinthetők sarkalatosnak.

2. A sarkalatos törvények nem minden pontja igényel kétharmados szavazatarányt, sőt ahogy a legutóbbi döntés lényege mutatja, még azok sem biztosan, amelyeket a jogalkotó sarkalatosként jelölt meg.

Jelen cikk keretei miatt itt nem szeretném részletesebben elemezni a fenti határozatokat, ugyanakkor ki kell emelnem, hogy a testület szinte reflektálatlanul mond ellent fél évvel korábbi határozatának, nem foglalkozik a kérdés komplexitásával és elméleti lehetőségeivel, valamint a probléma súlyát nem vizsgálva néhány bekezdésben teremt olyan precedenst, amely nézetem szerint nagyon veszélyes útra tereli közjogunk fejlődését.

III. Az Alkotmánybíróság döntésének veszélyei

Könnyen belátható, hogy az Alkotmánybíróság fenti döntéséből az következik, hogy a jövőben **a sarkalatos törvények összes olyan a jogalkotó által sarkalatosnak minősített pontját, amelyet ebből a szempontból még nem vizsgált az Alkotmánybíróság, csak feltételes módon tekinthetjük sarkalatosnak.** A döntésből az is következhet, hogy adott esetben egy a jogalkotó által egyszerű többséggel módosíthatónak minősített szakaszt minősít át később a testület sarkalatossá (például megsemmisítve egyúttal az adott szakaszt feles többséggel módosító törvényt).

Az sem kizárható, sőt a döntés logikájából egyenesen következik (hiszen az Alkotmánybíróság magának vindikálja a jogot, hogy eldöntse, hogy az Alaptörvény alapján mely törvényhely minősül sarkalatosnak), hogy a testület akár egy olyan szakaszt minősítsen sarkalatosnak, amely nem is sarkalatos törvényben szerepel.

Álláspontom szerint ebből a következő problémák adódnak:

a) Koherens rendszer homályos fogalmak alapján?

Az Alaptörvényi szabályozás szikársága miatt **az Alkotmánybíróságnak konkrét alaptörvényi kiindulópontok nélkül, elvont fogalmak alapján kell majd hihetetlenül komplex kérdéseket eldöntenie.** Csak néhány példa az Alaptörvényből: „A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza”;⁷ „A bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának *részletes* szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”⁸ „A közteherviselés és a nyugdíjrendszer *alapvető* szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”⁹

Ha valóban a testület fogja eldönteni, hogy az Alaptörvény utaló szabálya alapján mely törvényi szakaszok minősülnek sarkalatosnak, akkor sorra olyan helyzetek előtt fog állni, mint a legutóbbi indítvány esetén is, amikor arról kellett döntenie, hogy **mit is jelent egy intézmény szabályozásának részletes szabályai alaptörvényi fordulat.** Az Alkotmánybíróság szerint szemben a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal, amely csak szervezeti és működési kérdések legfontosabb elemeit kívánta meg, „az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése (...) a sarkalatos törvényben rögzítendő szabályozás részletességét, így – a lényegét tekintve – teljes körűségét írja elő a jogalkotó számára.” – Ezen az alapon állva azonban milyen fogódzók alapján állapítja meg a testület, hogy mely rendelkezés igényel kétharmados szavazatarányt, és melyekhez elegendő az egyszerű többség? Az Alkotmánybíróságnak koherens gyakorlatot kell kialakítania a kérdésben, de a fenti alapokon állva ez meglehetősen problémásnak mutatkozik.

Még rosszabb a helyzet, amikor az Alaptörvény a közteherviselés és a nyugdíjrendszer *alapvető* szabályairól beszél, amelyet a szöveg szerint sarkalatos törvény szabályoz. Itt az Alkotmánybíróság mostani döntése alapján **a distinkció alapja az lesz, hogy melyek a kérdés alapvető szabályai.**

Hogy meggyőződjünk a kérdés komplexitásáról, **tegyünk egy próbát, és egy alkotmánybíró szemszögéből próbáljuk meg eldönteni, hogy a következő két szakasz vajon a közteherviselés alapvető szabályának számít-e vagy sem.**

1. „A magánszemély minden jövedelme adóköteles. Ettől eltérő szabályt, az adóból kedvezményt a kivételes célok érdekében – e törvény alapelveinek figyelembevételével – csak törvény állapíthat meg.”

2. „A fizetési kötelezettség vállalkozási tevékenységet végző jogalanya által a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti katasztrófaveszély és veszélyhelyzet (a továbbiakban együtt: katasztrófa) esetén, annak időtartama alatt, ellenszolgáltatás nélkül, a katasztrófa helyzet következményeinek elhárítása, mérséklése céljából

a) végzett tevékenységet vagy

b) a katasztrófa helyzetben lévők számára nyújtott szolgáltatást, termékátadást

⁷ Alaptörvény L) cikk (3) bekezdés.

⁸ Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés.

⁹ Alaptörvény 40. cikk.

a fizetési kötelezettségről szóló jogszabály alkalmazásában olyan tevékenységvégzésnek kell tekinteni, mint amit a jogalany a vállalkozási, gazdasági tevékenységi körében fejtett ki.”

Az első idézet a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényből való (1. § (3)), amely egyszerű többséggel módosítható jogszabály, a második pedig a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvény egy a jogalkotó által sarkalatosnak minősített szakasza (28./A. §).

Vajon mi lesz a logikája annak a döntésnek, amely szerint az első norma nem tartozik a közteherviselés alapvető szabályai közé, az utóbbi viszont igen? Ha azonban az Alkotmánybíróság egy indítvány esetén arra jutna, hogy nem sarkalatos törvények egyes szakaszai is sarkalatos védelmet élveznek, akkor vajon hol lenne vége a minősített többséget igénylő szakaszoknak? Idáig természetesen nem fog eljutni a testület, a fenti példákkal azt kívántam érzékeltetni, hogy milyen abszurd eredményekre vezethet az Alkotmánybíróság álláspontjának következetes képviselése.

b) Bizonytalanság és politikai válságok sorozata

A másik alapvető probléma, hogy a közjogi szervezetrendszer alapjaiban meghatározó kérdésekben **nagyfokú bizonytalanságot szül az, hogy teljes biztonsággal senki nem tudhatja, hogy mely paragrafusok módosítása igényel minősített többséget.**

Álláspontom szerint egy alkotmányos berendezkedés legfontosabb szabályait úgy kell megalkotni, hogy azok kibírjanak, sőt lehetőleg minél hatékonyabban kezelni tudjanak olyan helyzeteket, amelyekben az egyes szereplőket érdekeik a szabályok kijátszására sarkallnak. Ezért úgy gondolom, hogy egy szabályozás hatékonyságát egy ésszerű határon belül számon kérő kritikára minden olyan ellenérv értelmetlen, amely szerint ez csak „rosszindulatú ötletelés”, mert a jognak éppen ezekre a helyzetekre kell válaszokat adnia.

A kérdés a gyakorlatban akkor fog felmerülni, amikor egy olyan egyszerű többséggel rendelkező kormány kerül hatalomra, amely nem kíván együtt élni a jelenleg sarkalatosnak minősített szabályokkal (ezek közül a legfontosabb kérdés az egykulcsos személyi jövedelemadó kérdése, amely a gazdasági stabilitási törvény alapján szintén sarkalatosnak számít).

IV. Mit tehet ilyenkor egy kormánytöbbség?

a) Egyszerű többséggel módosítja a sarkalatos paragrafusokat

Az egyik lehetséges megoldás, hogy az új parlament egyszerű többséggel módosítja a jogalkotó által sarkalatosnak minősített paragrafusokat, például törli vagy módosítja a gazdasági stabilitási törvényben az egykulcsos adóra vonatkozó rendelkezéseket.

Ebben az esetben, amennyiben az ellenzék vagy a köztársasági elnök, esetleg az ombudsman absztrakt normakontrollt kér (valamelyik szereplő esetén ezt bizonyosan valószínűsíthetjük), az Alkotmánybíróságnál pattog a labda.

Amennyiben az új többség több sarkalatos törvény sok rendelkezését módosítja (ami a sarkalatos jogszabályok nagy száma, és tárgyköreik alapján valószínű), az Alkotmánybíróság hatalmas kihívások elé néz, aminek az lehet a következménye, hogy rendkívül sokáig elhúzódnak az ügyek. Ez pedig a bizonytalanság, és a döntések hatása miatt súlyos következményekkel járhat.

- b) A sarkalatos törvények nem kétharmados szakaszainak módosításával vagy feles többségű törvényekkel kiüresíti a sarkalatos paragrafusokat

A következő módszer sem túl elegáns, mégis számolnunk kell vele. A sarkalatos törvények legfontosabb szakaszait akár úgy is megpróbálhatja semlegesíteni egy új kormány, hogy vagy a sarkalatos törvények sarkalatossági klauzulák által fel nem sorolt paragrafusait módosítva, vagy egyszerű feles törvényekben olyan részletszabályokat helyez el, amelyek ellehetetlenítik, vagy kiüresítik az eltávolítani kívánt paragrafusokat. Az ügyben a végső szót az ellenzék valószínűsíthető indítványára ebben az esetben is az Alkotmánybíróság fogja kimondani.¹⁰

Politológiai közhely, hogy a szavazatmaximalizálás szempontjaira figyelemmel minden kormány akkor cselekszik logikusan, ha a kormányzati ciklus elején próbál mozgásteret szerezni magának, hoz népszerűtlen intézkedéseket, és általában ekkor érdemes belevágni nagyobb reformokba, mert mindig kell néhány év, mire a változások beérnek, és az új választásokra minden kabinet szeretne lezárt sikertörténeteket felmutatni.

Ebből következően egy új kormánynak természetesen mielőbb érdemes az összes olyan kardinális kérdést rendezni, amely az útjában áll reformtörekvéseinek. Tekintve, hogy a jelenlegi ellenzék milyen nagy mértékben utasítja el a jelenlegi közjogi berendezkedés legfontosabb elemeit (elég például a családi adókedvezmények, az egykulcsos adó vagy a választási rendszer kérdésére utalni), nem nehéz arra a következtetésre jutnunk, hogy a kabinet élni fog a fenti eszközökkel. Ebben a helyzetben pedig könnyen előfordulhat, hogy **az Alkotmánybíróságnak fél éve sem lesz, hogy koherens szabályrendszert alkosson a sarkalatosság kérdésére a jogrendszer szinte minden fontosabb területén.**

V. Alkotmányozói mulasztás

A legalapvetőbb probléma az Alaptörvény szintjén keresendő. Elképesztőnek tartom, hogy amíg az új alkotmány részletesen tárgyalja például az MSZMP felelősségét a kommunista diktatúra bűneiért, rögzíti a hivatalos pénznemet és hosszasan taglal egy sor egyéb kevésbé fontos kérdést, addig egy ilyen jelentős, az állam működését napi szinten befolyásoló kérdést megválaszolatlanul, de legalább is homályban hagy.

¹⁰ Barna Dániel – Szentgáli-Tóth Boldizsár: Stabilitás vagy Parlamentarizmus? A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos jogalkotási problémák. *Ars Boni*, 2013/1., 5-7. o.

Ismerve ugyanis a kérdést övező jogtudományi vitákat, **az alkotmányozónak egyértelműbben állást kellett volna foglalnia ebben a kérdésben**, és meg kellett volna határoznia, hogy mit is jelent a sarkalatos törvény fogalma, minek kell a sarkalatos törvényekbe kerülnie, és hogyan lehet őket módosítani.

Más kérdésekben jogos ellenérv lehetne a fentiekre, hogy nem kell mindent alaptörvényi szinten rendezni, az Alkotmánybíróság gyakorlata elegendő támpont a probléma kezeléséhez, illetve hogy általánosságban sem érdemes minden kérdést szabályozni, teret kell hagyni a jogalkalmazóknak, hogy értelmezésükkel olyan problémákra is választ adhassanak, amelyekre az alkotmányozó esetleg nem is gondolt.

Itt azonban egy olyan kérdésről van szó, amely az állami működés alapjait határozza meg (hiszen egyáltalán nem részletkérdés, hogy egy kormány a reformjaink adott esetben nagyon komoly részét nem tudja megvalósítani a konszenzuskényszer miatt), ezért a probléma nem a jogfejlesztő kísérletezgetés terepe kell, hogy legyen. Egy alapjog dogmatikájának kialakításakor beleférnek kitérők és mellékvágányok, de **egy egész államot nem taszíthatnak politikai válságba értelmezési kérdések**. Másrészt itt nagyon kevés olyan kérdés várható, amelyre ne lehetne felkészülni, ezért nem érdemes tág teret hagyni az Alkotmánybíróságnak. Nem véletlen, hogy a jogalkotás, a parlamenti bizalom és más szervezeti kérdések terén nagyon is kötött és részletes szabályokkal dolgoznak az alkotmányok, és nem hagynak tág teret az egyes szereplők értelmezésének. Ennek ebben az esetben is így kellene lennie.

Úgy gondolom, hogy a kérdéssel foglalkozó alkotmányjogászokat általában az Alkotmánybíróság jogfejlesztésben betöltött pozitív szerepe vezeti, mint alapkoncepció, amikor azt szorgalmazzák, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja tartalmi alapon is a sarkalatos törvények módosítását, és Sólyom Lászlót idézve „ne meneküljön egy formalista megoldásba”¹¹ (tehát az eddigi gyakorlat szerint ne elégedjen meg azzal az elvvel, hogy ha valamit egyszer sarkalatos törvénybe foglaltak, azt onnantól csak kétharmaddal lehet módosítani). Az a kép él bennük, hogy a parlament politikailag motivált döntései helyett mennyivel előnyösebb, ha az alkotmánybírák határozzák meg a sarkalatos törvények tartalmát. Mások egészen konkrétan azért támogatják ezt az értelmezést, mert azt várják, hogy az Alkotmánybíróság a parlamentarizmus elvét előtérbe helyezve szűken értelmezi majd az Alaptörvény sarkalatos törvényre utaló szakaszait, és ezáltal lehetővé teszi egy új kormány gazdaság- és társadalompolitikai elképzeléseinek megvalósítását

Ellenérvként felmerülhet, hogy a fő csapásiránnyal szemben eddig is voltak olyan területek, ahol az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy egy kétharmados törvényen belül nem minden szakasz módosítása igényel minősített többséget (ilyen például a rendőrségi vagy az önkormányzati törvény), így tehát a mostani helyzettel is képes lesz megbirkózni a testület.

¹¹ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011., 13. o.

A probléma lényegét adó értelmezési dilemmák valóban fennálltak az Alapörvény előtt is, hiszen korábban is a jogalkotó, és adott esetben az alkotmánybírák értelmezésére szorult, hogy mely kérdéseket lehet törvény helyett rendeletben szabályozni, és a kétharmados törvények kapcsán is többször felmerült a kérdés.

Ezzel a gondolatmenettel szemben ugyanakkor éppen azt lehet szembeállítani, hogy a probléma már korábban is komoly gondokat okozott (elég csak a közigazgatás regionális átszervezésének 2006-2008 közötti kísérletére gondolnunk, amikor hosszú ideig leállt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése), és főként azt érdemes megfontolnunk, hogy a korábban megalkotott minősített többségű jogszabályok általában politikai konszenzust tükröztek, így az egyes szereplők kevésbé voltak érdekelték a megváltoztatásukban. A jelenlegi sarkalatos törvények azonban csak az egyik oldal politikai preferenciáit tükrözik, ezért sokkal nagyobb a valószínűsége, hogy egy kormányváltás esetén az új kabinet megpróbálkozik a módosításukkal.¹²

VI. Az Alkotmánybíróság dogmatikai tévedése

Mint minden alkotmányjogi probléma elemzésekor, itt is **az alkotmány szövegéből kell kiindulnunk**, ezért érdemes rögzíteni a legfontosabb szakaszokat.

1. A legfontosabb szabály a következő: **„A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”** (T cikk (4) bekezdés)

2. Az Alaptörvény az egyes tárgykörök esetében úgy fogalmaz, hogy az adott tárgykörrel szóló (több helyen *részletes*, egy alkalommal *alapvető*) szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. (A korábbi alkotmány úgy szólt, hogy az adott tárgykörrel szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.)

3. Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja. (17. cikk (4) bekezdés)

Úgy gondolom, hogy **a téves értelmezés kialakulásának egyik legfontosabb oka, hogy az értelmezők egyszerűen elfogadták a sarkalatos klauzulával kialakított gyakorlatot, és az Alaptörvényt értelmezték a sarkalatos törvényeknek megfelelő módon**, pedig éppen a fordítottjára lett volna szükség. Nem véletlen, hogy az első sarkalatos törvények megszületéséig nem sokan gondolták, hogy egy törvényen belül keveredni fognak a sarkalatos és a nem sarkalatos rendelkezések.

A következőkben ezért az Alaptörvény szövegéből kiindulva vizsgálom a kérdést.

1. Az első idézett szakasz alapján nehéz megérteni, hogy miért következne a „törvény” kifejezésből, hogy az alatt törvényhelyet és nem az egész törvényt kell értenünk, mint korábban. Az Alaptörvény más szakaszai nem támasztják alá ezt az értelmezést.

¹² Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: *A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben*. Kézirat, 2013, 28. o.

2. Lehet természetesen azzal érvelni, hogy ez csak nyelvtani értelmezés, de nézzük mi a helyzet más értelmezési síkokkal. Az Alaptörvény megszületéséig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy kétharmados törvény minden betűjének módosításához minősített többség volt szükséges. Amennyiben ezt felül akarta volna írni az alkotmányozó, erre világosan utalnia kellene a szövegnek, a T) cikk azonban sokkal inkább a korábbi gyakorlat megerősítésére utal.

3. A korábbi és a hatályos alkotmányszöveg közötti különbség az egyes szabályozási tárgyakat megjelölő szakaszok esetében sem indokolja önmagában, hogy paradigmaváltás következzen be a kérdésben.

4. Az Alaptörvény szintjén véleményem szerint a legerősebb érvet azonban a 17. cikk 4. bekezdése szolgáltatja a korábbi gyakorlat alkotmányi szintű megerősítésének teóriája mellett. Mégis mi értelme volna e rendelkezésnek, ha a 'sarkalatos törvény' alatt törvényhelyet kellene értenünk? **E norma legvalószínűbb jelentése számunkra az, hogy sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja, más rendelkezését tehát nem.**

VII. Konklúzió

Úgy gondolom, hogy **a sarkalatos törvények problematikája sok gondot fog még okozni, amennyiben az Alkotmánybíróság által most megkezdett úton haladunk tovább.** Nem állítom, hogy az általam preferált értelmezési keret, vagyis a visszatérés a korábbi gyakorlathoz lenne a jó megoldás a kérdésre, vagyis minden probléma megoldódna, ha a sarkalatos törvények minden betűjének módosításához minősített többséget követelnénk meg. Azt viszont állítom, hogy ez a megoldás hosszú távon még mindig jobban szolgálja alkotmányos berendezkedésünket, mint ha belemegyünk abba az utcába, amely alapján homályos alaptörvényi fordulatok mentén kellene az Alkotmánybíróságnak kezelnie azt az ellentétet, amely a minősített többségű jogszabályok jelenlegi széles köre és a parlamentarizmus alapvető logikája között fennáll.

Egy működő jogállamban a problémákat a maguk helyén kell megoldani, nem más intézmények igénybevételével – újabb megoldhatatlan gondokat generálva.

Szentgáli-Tóth Boldizsár:
Alkotmányos-e a minősített többség? –
Egy sarkalatos adójogi rendelkezés nyomában

A 2011. decemberi jogalkotási dömping egyik elemeként került be a jogrendszerbe a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.),¹ melynek több passzusát az Alaptörvény megfelelő rendelkezéseire utalva **minősített többséggel fogadta el a jogalkotó**. A Gst. V. fejezete a közteherviselés, míg VI. fejezete a nyugdíjrendszer alapvető szabályait rögzíti. A kétharmados szavazatarány alkotmányos alapját az Alaptörvény² 40. cikke adja:

„A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”

A Gst.-ben különösen az adórendszert érintő rendelkezések rendkívül sokszínűek: a fizetési kötelezettségek fajtáinak és megállapításának részletezése mellett helyet kaptak itt egyes adónemekre vonatkozó átfogó szabályok, közép- és hosszú távú célkitűzések, valamint a családi adókedvezmény körvonalai is. A Gst. V. fejezetét egy utólagos módosítás³ egészítette ki a **Stabilitás Megtakarítási Számla** jogintézményének szabályaival: ennek következtében egy adójogi megoldás részletes kibontásához **minősített többség** kapcsolódik. Az alkotmányossági problémát lényegében az Alaptörvényből fent idézett „**alapvető**” szó **értelmezése** jelentheti. A következőkben azt vizsgálom, mennyiben tekinthető a Stabilitás Megtakarítási Számla Gst.-be épített összes rendelkezése a közteherviselés alapvető szabályának, vagyis indokolt-e esetükben az Alaptörvényből következő sarkalatos minősítés?

A kérdés egyáltalán nem bagatell, vagy pusztán elméleti: mivel ha a válasz igenlő, azzal azt is állítjuk, hogy a magyar adórendszer alapvető szabályai közé tartozik az **igazságos közteherviselést több tekintetben is sértő adóamnesztia** részletes szabályozása.⁴

I. A Stabilitás Megtakarítási Számla

E sajátos megoldás lényege, hogy a speciális számlán elhelyezett, 5 millió forintot nem meghaladó összegre az általánosnál kedvezőbb adószabályok vonatkoznak. E mellett a pénz megszerzésének módja és időpontja sem firtatható. A jogalkotó célja a Gst.-ben is elismert módon az volt, hogy az eltitkolt, nem ritkán illegálisan szerzett jövedelmeket bevonhassák a közteherviselésbe. **Tulajdonképpen adóamnesztiával állunk szemben: a**

¹ Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142896.256100 (Letöltve: 2014.05.31.)

² Magyarország Alaptörvénye. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.248458 (Letöltve: 2014.05.31.)

³ 2013. évi CXV. törvény egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161472.244161 (Letöltve: 2014.05.31.)

⁴ Ezúton szeretném megköszönni Kecő Gábornak, az ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék tanársegédének tanácsait, észrevételeit és a témáról vele folytatott eszmecserét.

számlára befizetett összeg eredetét az illetékes hatóságok nem vizsgálhatják, megdönthetetlen vélelmet állít fel a Gst. arra vonatkozóan, hogy a befizető a számlán történő elhelyezés pillanatában szerezte jövedelmét. A fizetési kötelezettség keletkezésének időpontja az a nap, amikor a befizető részére a számlát kezelő kifizetést folyósít az odahelyezett összegből. A befizető a személyi jövedelemadót (a továbbiakban: Szja.) leszámítva valamennyi egyéb közteher alól mentesül felvett pénze után, sőt, az idő múlásával a speciális Szja. is folyamatosan csökken, 5 év után pedig teljesen eltűnik. Innentől tehát a szóban forgó jövedelem adómentes. Ezen az úton az állam esetleg **utólag hozzájuthat a jogellenesen meg nem fizetett közterhek egy részéhez**, mérsékelheti devizában való eladósodásának mértékét, továbbá csökkentheti a „láthatatlan”, illetve külföldre vitt jövedelmek körét. A számlát nyitó magánszemélyek mentesülnek a jövedelem eltitkolásának kockázata alól, az eredeti fizetési kötelezettség egy részének teljesítésével megelőzhetik az esetleges eljárásokat velük szemben. **Gyakorlatilag tisztára moshatják pénzüket.** A Gst. felhatalmazása alapján a szabályrendszert a Stabilitás Megtakarítási Számla végrehajtási rendelete⁵ teszi teljessé a számla működtetésével kapcsolatos technikai szabályok megállapításával.

II. Az Alkotmánybíróság hatásköre

Az alkotmányi környezet ismeretében megkerülhetetlen, hogy mindenekelőtt az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) eljárási lehetőségét támasszuk alá. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése (egyszerűsítve a cizellált szöveget) a **közterheket érintő szabályozás alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét főszabályként kizárja** mindaddig, ameddig az államadósság GDP-hez viszonyított aránya az 50%-ot meghaladja.

Azonban e korlát alól az Alaptörvény **két kivételt** enged (amikor tehát mégis eljárhat az Alkotmánybíróság): bizonyos alapjogok sérelmét, valamint azt az esetet, „ha a törvény megalkotására, vagy kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények nem teljesültek”. Jelen esetben egy alkotmányi szinten meghatározott eljárási feltételről beszélünk, e körben tehát az AB hatásköre biztosan nem korlátozott. Ez alapján a testületnek módja lenne egy megfelelő indítvány esetén a minősített többség alkotmányosságát elbírálni. Mint később látni fogjuk, ez az eljárási lehetőség más irányból is megalapozható. A formai mellett számos, a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét támogató érv is felhozható.⁶ Ebből kiindulva tehát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére hivatkozva **nem zárható ki** a Gst. sarkalatos rendelkezéseinek sem formai, sem tartalmi alkotmányossági felülvizsgálata.

⁵ A Stabilitás Megtakarítási Számla vezetésére, a Stabilitás Megtakarítási Számlára történő befizetésről, valamint az onnan történő kifizetésről kiállítandó igazolásra, a hitelintézet által a Stabilitás Megtakarítási Számla megnyitására és az arra történő befizetésről teljesítendő adatszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokról szóló 62/2013. (XII. 17.) NGM rendelet. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=165564.253823 (Letöltve: 2014.05.31.)

⁶ Az Alaptörvény AB hatáskörét korlátozó 37. cikk (4) bekezdés értelmezésétől függ, hogy arra tekintettel kizárható-e az adórendszer alapvető szabályainak tartalmi felülvizsgálata. Formális értelemben a Gst. nem központi adóról szóló jogszabály, ezért arra korlátozás nem vonatkozik, a hét „tilalmazott” törvény körébe nem sorolható. Tartalmi szempontból azonban kétségtelenül központi adónemről rendelkező normákról beszélünk, így ésszerűtlenül kiterjesztő értelmezés esetén az eljárási lehetőség kizárható.

III. A sarkalatosság-koncepció, és az alkotmánybírósági gyakorlat

A kétharmados szavazatarány az előző Alkotmány esetében főként egyes törvényekhez, nem pedig meghatározott tárgykörökhöz, rendelkezésekhez kapcsolódott. Ennek megfelelően a kétharmados és az egyszerű többséget igénylő törvények csoportja jól elhatárolódott egymástól. Bizonyos esetekben mégis felmerült annak lehetősége, hogy egy adott törvény tartalmazhat egyszerre minősített- és egyszerű többséghez kötött rendelkezéseket, erre példaként az önkormányzati törvény, vagy a rendőrségi törvény említhető.

Az AB főként ezek kapcsán foglalkozott a kétharmados szabályozás határaival, ami annál is figyelemreméltóbb, mert a problémát a testület éppen egy, az általam vizsgált „alapvető” rendelkezés fogalmához közelálló kategória, a „lényegi elem” segítségével kívánta feloldani [egyebek mellett: 54/1996. (XI. 30.) AB határozat,⁷ 4/1993 (II. 12.) AB határozat,⁸ 55/2010. (V. 5.) AB határozat,⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat,¹⁰ 31/2001. (VII.11.) AB határozat¹¹]. A testület azt az álláspontot képviselte, hogy a megjelölt kétharmados tárgykörök **lényegi elemeit kell feltétlenül minősített többséggel szabályozni**, egyéb vonatkozásban az egyszerű többség is elegendő.

Az Alaptörvény elfogadása változást hozott a sarkalatosság koncepciójában is: az Alaptörvény azt jelöli meg, hogy mely tárgykörökre vonatkozó részletes, vagy alapvető rendelkezéseket kell kétharmaddal elfogadni (a felhatalmazás tehát nem a teljes törvényre, hanem annak csak bizonyos rendelkezéseire szól), az egyes törvényekben pedig az ún. **sarkalatossági záradék** rögzíti, hogy mely passzusokra vonatkozik ez az alkotmányos követelmény. Ennek számunkra fontos gyakorlati következménye kétirányú: egyrészt megszorodhat az egyes rendelkezések sarkalatosságát vitató indítványok száma, bár eddig csak néhány ilyen ügy került a testület elé. Másrészt a Megtakarítás Stabilitási Számla esetében is a sarkalatossági záradékból ered a minősített többség, tehát egy esetleges beadvány nem magát a sarkalatos adóügyi rendelkezést, hanem az egyszerű többséggel elfogadott sarkalatossági záradékot támadná. Ez tovább erősíti azt a megközelítést, hogy az **AB-nak a tárgyalta hatásköri korlát ellenére van hatásköre** a kétharmados szavazatarány alkotmányossági felülvizsgálatára.

IV. Az „alapvető szabály”

Az alkotmányjogi háttér feltárását követően érkezhetünk el a probléma gyökeréhez: az **„alapvető” kifejezés értelmezéséhez**. Helyzetünket nehezíti, hogy semmiféle jogi kötőerővel bíró meghatározás nem áll rendelkezésre e kategória azonosítására. További probléma, hogy a „közteherviselés alapvető szabályainak” köre **tudományos fogalomnak sem tekinthető**, ilyen csoportosítással legfeljebb a jogi ismeretterjesztésben

⁷ ABH 1996, 173. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=26875.42363 (Letöltve: 2014.05.31.)

⁸ ABH 1993, 48. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=18663.28714 (Letöltve: 2014.05.31.)

⁹ ABH 2010, 366. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=131790.190255 (Letöltve: 2014.05.31.)

¹⁰ ABH 1999, 25. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=39282.60486 (Letöltve: 2014.05.31.)

¹¹ ABH 2001, 258. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=56525.81703 (Letöltve: 2014.05.31.)

szembesülhetünk. Az „alapvető” szó annyira része megszokott szókincsünknek, hogy értelmező szótárak, enciklopédiák sem foglalkoznak vele. Ebből következően a szó **általánosan elfogadott nyelvtani értelmezését** hívhatjuk csak segítségül. Az „alapvető szabály” általános érvényű definíciója aligha állítható össze, tartalma azonban jó eséllyel körvonalazható. Erre két irány kínálkozik: formai, valamint tartalmi ismérvek mentén gondolkodhatunk.

Előbbi kapcsán az „alapvető szabály” attól válik ilyenné, hogy az Országgyűlés minősített többséggel fogadta el az adott rendelkezést és a sarkalatossági záradékban kifejezésre juttatta, hogy a közteherviselés alapvető szabályáról van szó. Ezen erősen jogpozitivistá felfogás alkalmazása esetén a kétharmados többség, a széles körű politikai támogatás a központi elem, szakmai, alkotmányossági mércék csak az adott kereteken belül érvényesülhetnek.

A tartalmi elemzést igénylő értelmezés azt feltételezi, hogy az érintett normákat **meghatározott szempontrendszer alapján** tekintjük alapvetőnek, vagy rekesztjük ki azokat e körből. Az AB ekkor a kritériumok kijelölésében és érvényesítésében juthat szerephez. Az alapvető rendelkezés terminológia konszolidált értelmezésébe az adott tárgykört lehatároló, azt teljes mértékben átható, valamennyi szegmensére érvényes normák kerülhetnek. Így ilyenek egyes **alapelvek, célkitűzések**, vagy a konkrét esetben a **fizetési kötelezettségek típusainak nevesítése**.¹²

A Stabilitás Megtakarítási Számla esetében már az is **erősen kérdéses**, hogy egyáltalán helye lehet-e az alapvető szabályok között, joghatásánál fogva dogmatikailag inkább az Szja. törvény adókedvezményeket taglaló rendelkezései között lenne a helye. Az azonban bizonyosnak látszik, hogy a számlára vonatkozó részletes adószabályok **nem tekinthetők olyanoknak, amelyek alapvető fontosságúak**, így minősített többséget igényelnének. De még ha el is fogadjuk, hogy a Stabilitás Megtakarítási Számla elsődleges jelentőségű jogintézmény, akkor is legfeljebb körvonalai kaphatnak helyet a közteherviselés alapvető rendelkezései között, a részletesebb kifejtésnek más adótörvényekben, egyszerű többség mellett lenne helye. A Stabilitás Megtakarítási Számla sarkalatossá minősítésének logikáját követve szinte a teljes Szja. törvényhez minősített többség volna rendelhető.

Az pedig további kérdés, hogy minősíthető-e a közteherviselés alapvető szabályának egy olyan megoldás, amely az **adóügyi normák megsértésének következményei alól mentesít**. A helyzet rendezésére jó példát adhat a családi adókedvezmény intézményesítése: az Alaptörvényben is találkozhatunk vele,¹³ de találhatunk rá vonatkozó, a részleteket rögzítő rendelkezéseket a Gst.-ben¹⁴ és a Szja. Törvényben is.¹⁵

Szükséges hangsúlyozni, hogy a Stabilitás Megtakarítási Számla szabályainak sarkalatos jellege **nem önmagában jelent igazán nagy kockázatot**, sokkal inkább figyelemre

¹² Gst. 28.§ (1) bekezdés.

¹³ Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ Gst. 37. §.

¹⁵ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/A. §, 29/B. §. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=24312.263813 (Letöltve: 2014.05.31.)

méltó, hogy egy új lehetséges jogalkotási technikára mutat rá: egyes adózással/nyugdíjjal összefüggő jogintézményeknek a közteherviselés/nyugdíjrendszer alapvető szabályaként való megjelölésével azok sarkalatos rendelkezéssé minősíthetők, így **módosításuk később jóval nehezebb lehet.** Annak érdekében, hogy ezt megelőzzük, célszerű lenne az „alapvető szabály” formula tartalmának jogalkotói rögzítése vagy jogértelmezői kibontása, hogy átlátható módon legyen meghatározható, mely rendelkezések minősülhetnek az Alaptörvény 40. cikke alapján sarkalatosnak és melyek nem. Ehhez a fentebb vázolt definíció kiindulópontként szolgálhat.

Összességében azt gondolom, **erősen megkérdőjelezhető,** hogy az Alaptörvény 40. cikke alapján helye lehet-e konkrét jogintézmények, különösen azok részletszabályai „alapvető szabállyá” nyilvánításának, és így minősített többséghez kötésének. A Stabilitás Megtakarítási Számla sarkalatos rendelkezésbe foglalását kifogásoló megfelelő indítvány esetén az AB minden bizonnyal érdemben vizsgálná a beadványt és jó eséllyel helyt is adna egy ilyen felvetésnek. A kérdéskör megnyugtató rendezéséhez hosszabb távon annak körvonalazására lesz szükség, hogy mely ismérvek alapján érhető tetten egy

adójogi	norma	alapvető	jellege.
---------	-------	----------	----------

Rokob Balázs:

Az Önkormányzati Tanács működésének tapasztalatai

Ahogy arra a közelmúltból emlékezhetünk, 2013 nyarán, az augusztusi kánikulában az ózdi képviselő-testület költségvetési okokra hivatkozással a város több ivóvíz-közkútját elzáratta, illetve lényegesen lecsökkentette nyomásukat.¹ Ezzel a vezetékes ivóvízzel nem rendelkező, többségében cigánytelepeken élő családok életét lényegesen megnehezítette, valamint a későbbi ombudsmani jelentés² szerint az érintettek emberi méltóságát is megsértette. Az eset nyomán óriási médiabotrány kerekedett, aminek eredményeként a testület visszavonta döntését.

Előzmények

Az önkormányzatok, mint a közhatalom helyi gyakorlói, fontos és mindennapos szerepet töltenek be az állampolgárok életében, éppen ezért lényeges, hogy működésük – anélkül, hogy annak demokratikus mivoltát veszélyeztetnénk – kontroll alatt álljon. Különböző aktsaikkal ugyanis könnyen jogszabály- és alaptörvény-ellenes módon sérthetnek törvényes érdekeket és jogokat, illetve írhatnak elő kötelezettségeket, ahogyan ezt a fenti példa is mutatja (még ha az említett ózdi döntés formáját tekintve nem is rendelet, hanem határozat). Az ózdi eset mellett előfordult például olyan ügy is, melyben az adott helyi önkormányzat – szintén az emberi méltóság sérelmét okozva - az általa nyújtott szociális ellátásban való részesedést meghatározott ruházkodást illető, tisztálkodási és egyéb higiéniai követelményeknek való megfeleléstől tette függővé.³

Hazánkban a rendszerváltás során kialakult közjogi rendszerben egyedülálló módon az Alkotmánybíróságnak monopóliuma volt minden jogszabály (így az önkormányzati rendeleteket illetően is, melyek felülvizsgálatára a legtöbb európai országban a közigazgatási bíróságok rendelkeznek hatáskörrel) és más, normatív jellegű aktusok normakontrollja tekintetében. Ezt a megoldást már a kezdetektől sokan támadták, maga az Alkotmánybíróság is szorgalmazta reformját.⁴

¹ A legnagyobb hőségben zárták el a vizet az ózdi cigánytelepeken. http://444.hu/2013/08/04/a-legnagyobb-hosegben-zarthattak-el-a-vizet-a-ciganytelepen/?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201312?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201312 (Letöltve: 2014. 04. 20.)

² Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben. http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305527.pdf/a2a10c94-c23a-439d-86c7-667affd9a8d7?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fjelentések-inditványok-allasfoglalasok%3Fp_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%252 (Letöltve: 2014. 04. 21.)

³ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.051/2012/6. számú határozata.

⁴ Az Alkotmánybíróság levele az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága részére. Alkotmánybírósági Szemle, 2010/2., 100. o.

A jogtudományban legsúlyosabb érvként az Alkotmánybíróság eljárásának jellege, különösen annak a legtöbb önkormányzati rendelet felülvizsgálata során megnyilvánuló eszköztelensége merült fel. E normák nagy részének szabályozási tárgyköre és ebből következően az általuk ténylegesen érintett személyek köre ugyanis sok esetben szűk, a felülvizsgálatuk emiatt leginkább egy olyan konkrét jogvita elbírálására hasonlít, amely a képviselő-testület, és néhány érintett személy között (nem egyszer egy-egy vállalkozó, vagy tulajdonos) bontakozik ki. A szabályozás ilyen speciális mivolta miatt a jogkérdés eldöntéséhez sokszor kimerítő tényállásvizsgálat és a helyi viszonyok ismerete szükséges, az Alkotmánybíróságnak **ténybíráskodást** kellett folytatnia.⁵ Ehhez azonban a testületnek nyilvánvalóan nem voltak meg a megfelelő eszközei: nem folytathatott semmilyen bizonyítási eljárást, nem vehetett igénybe bizonyítási eszközöket.

A hatályos rendszer megoldása, felmerülő kérdések

Mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy 2012. január 1-jével kezdődően a helyi önkormányzatok jogszabály-ellenesség miatti utólagos felülvizsgálata ügyében már nem az Alkotmánybíróság jár el. Erre a feladatra a Kúrián belül létrehozták a háromtagú Önkormányzati Tanácsot. Így tehát ismét nem került sor egy szervezetileg teljesen elkülönült, önálló közigazgatási bíróság létrehozására. Ha azonban csak és kizárólag alaptörvény-ellenesség lép fel, az arra jogosultak továbbra is az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak normakontrollért.

Az eltelt szűk két évben a tanácsnak nem volt lehetősége igazán gazdag gyakorlat kialakítására, ám mégis fontos tanulságokat lehet döntéseiből levonni. Az egyéni jogvédelem hatékony megvalósulása szempontjából közelítve a kérdést megállapítható, hogy a hatályos szabályok kapcsán több nem tisztázott probléma is felvethető. Ennek következtében egyes esetekben könnyen maradhatnak joghézagok, és dogmatikai problémák.

Ilyen problémát okozhat például az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság viszonyának nem megfelelő tisztázása. Sokszor ugyanis nem könnyű eldönteni, hogy az adott ügy melyik szerv kompetenciájába tartozik, a **formai alkotmányellenesség** (vagyis ha a rendelet magasabb jogszabályba ütközik) és a **tartalmi alkotmányellenesség** (vagyis az alapjogok sérelme) pontos elhatárolása így a jogalkalmazói gyakorlatra hárult, ezzel azonban a két szerv párhuzamos eljárásának lehetősége nincs teljesen kizárva. Ez gazdaságossági és időbeli megfontolásokból sem ideális. Megkérdőjelezhető annak az elvnek a helyessége is, mely szerint abban az esetben, ha az önkormányzati rendelet magasabb jogszabályba is ütközik, de alapjogokat is sért, akkor igen, ha azonban csak az előbb említett tartalmi alkotmányellenesség merül fel, akkor pedig nem számít kompetensnek az Önkormányzati Tanács alkotmányos kérdések elbírálására.

Jelentős kérdést vet fel az is, hogy az *actio popularis* intézményének elvetésével az érintett állampolgár nem fordulhat közvetlenül a Tanácshoz, ez pedig ismét csak joghézagot eredményez az egyéni jogvédelemben. Erre a problémára lehet megoldás az

⁵ Kovács Virág – Térey Vilmos: Ténybíráskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati rendeletek vizsgálata kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2., 65-81. o.

első év tapasztalata folytán eszközölt jogszabály-módosítás, amely megadja az alapvető jogok biztosának az eljárás indítványozásának jogát. Valódi megoldásként azonban csak akkor számolhatunk ezzel az úttal, ha azt a szélesebb jogkereső közönség igénybe is veszi. Eleddig mindössze egyetlen ügy zárult le ombudsmani indítványozásra, ami azt jelezheti, hogy az érintettek nem tudnak erről a lehetőségről. A korábbi tapasztalatok azt mutatják, hogy az alapjogi biztosi tisztsége alkalmas arra, hogy betöltse az *actio popularis* eltörlésével keletkezett űrt. Amíg azonban nem tapasztalunk nagyobb aktivitást a panaszosok részéről, nem beszélhetünk effektív megoldásról.

További jelentős problémaforrást jelent az eljárásjogi szabályozás milyensége. Azzal ugyanis a nyilvánvaló dogmatikai tévúton (ti. hogy az önkormányzati tanács eljárására vonatkozó szabályok egy anyagi jogi természetű törvényben, a Bszi.-ben vannak elhelyezve) túl gyakorlati gondok is akadnak. Kívánatos lenne egy különálló közigazgatási perrendtartás létrehozása, amelyben az eljárásjogi problémákat rendezni lehetne. Specifikusan e jogvitákra alkalmazható célok és elvek lefektetésével, a hivatalbóliság erősítésével, a bizonyítási eszköztár szélesítésével hatékonyabbá tehetők az eljárások. Belátható, milyen és mekkora súlyú jogsértések állhatnak elő egy jogszabályba, vagy Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendelet által. Éppen ezért kívánatos, hogy ezek a visszasságok mindig orvoslást nyerjenek, de ehhez az is kell, hogy azokra az eljárás során fény derüljön.

Nagy Gergő:

A sérelemdíj és a felelősségbiztosítás viszonyának egyes kérdései II. –

A jogalkotó válaszol

Ahogy arra korábban megjelent írásomban¹ már utaltam, az új Polgári Törvénykönyvnek az Országgyűlés által eredetileg elfogadott szövege nem hangolta össze megfelelően a kódex koncepcionális jelentőségű újításának számító sérelemdíj, illetve a felelősségbiztosítás szabályait. Úgy tűnik, időközben a jogalkotó is észlelte az ellentmondásokat, és megpróbálta törvényalkotás útján rendezni a helyzetet. Az alábbiakban ennek folyamatáról és eredményeiről szeretnék írni.

I. Miről is volt szó?

Az **összehangoltság hiánya** abból eredt, hogy az új Ptk. 6:470. § (1) bekezdésének eredetileg elfogadott szövege tulajdonképpen megegyezett az 1959. évi Ptk. 559. § (1) bekezdésével. Mindez azért jelentett problémát, mert bár mind a „régí”, mind pedig az új Ptk. a károk megtérítése alóli mentesülés lehetőségét biztosítja felelősségbiztosítási szerződés útján, és a különböző tárgyú felelősségbiztosítási törvények is a Ptk. szerinti kárfogalmat veszik alapul, időközben **az új Ptk. elfogadásával a sérelemdíj mint az immateriális hátrány jogkövetkezménye kikerült a kártérítés fogalmi köréből, így olyan helyzet állt elő, hogy** a károsult a sérelemdíj-követelés alapjául szolgáló személyiségi jogsérelem esetén nem hivatkozhatna olyan jogszabályi rendelkezésre, amely alapján az őt ért hátrány kompenzációja felelősségbiztosítás körében kérhető. Utaltam rá, hogy ez nemcsak a felelősségbiztosításnak az Alkotmánybíróság gyakorlatában is több alkalommal vázolt lényegi tartalmát üresítené ki, hanem egyben a jogbiztonság részeként a kiszámíthatóság kritériumát is súlyosan sértené, ami viszont feltehetően nem állhatott a kodifikáció és a jogalkotó szándékában. Bár álláspontom szerint a kritika megalapozott volt, most mégis méltánytalan lenne, ha csendben elmennék a tény mellett, hogy a törvényhozás mindezt felismerte, és módosításokat eszközölt.

II. Jogalkotói válaszok

Az már korábbi cikkem megjelenésekor ismert volt, hogy 2013. október 22-én a közigazgatási és igazságügyi miniszter olyan törvényjavaslatot² nyújtott be az Országgyűlésnek, amely a **kötelező felelősségbiztosítások** kapcsán teremthette meg a sérelemdíj követelésének jogalapját. Mindazonáltal az eredetileg beterjesztett törvényjavaslat is okkal volt bírálható abban a tekintetben, hogy a módosítás nem a Ptk., hanem az egyes kötelező felelősségbiztosítási tárgyú törvények szövegét változtatva biztosította a (vagyoni) károk mellett az immateriális sérelmek felelősségbiztosítás körében történő rendezését. Csak kiragadott példaként: az ügyvédekről szóló 1998. évi

¹ Nagy Gergő: A sérelemdíj és felelősségbiztosítás viszonyának egyes kérdései. *Ars Boni*, 2013/2. 49-52. o.

² T/12824. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról: <http://www.parlament.hu/irom39/12824/12824.pdf> (2014.03.13.)

XI. törvény 10. § (1)-(2) bekezdése az eddigiekben úgy fogalmazott, hogy az ügyvéd a tevékenysége körében okozott kár megtérítéséért a Ptk. szerint felel, és az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége körében okozott károk megtérítésére köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni. A jogszabályváltozás folytán viszont mindez kiegészült azzal, hogy az ügyvédi felelősségbiztosítás a károk mellett az okozott személyiségi jogsértés miatt járó sérelemdíj megfizetésére is kiterjed.³

Mindezekkel együtt változatlanul fennállt az a helyzet, hogy az új Ptk. szerint általában a felelősségbiztosítás – és így az egyes önkéntes felelősségbiztosítások köre – a szerződő felek eltérő rendelkezésének hiányában kizárólag a (vagyoni) károkra nyújthatott volna fedezetet. **Az egyes külön törvények módosításával tehát a jogalkotó ugyan egyértelműen megkísérelte a szabályozási hézagok felszámolását, de a törvényjavaslatban eredetileg előterjesztett módszerrel ezt maradéktalanul nem teljesíthette volna.** Ezzel kapcsolatban utaltam rá, hogy a jogintézmény által biztosítani kívánt jogvédelem szempontjai figyelembevételével a legcélszerűbb az lenne, ha maga az új Ptk. rendelkezne úgy, hogy a felelősségbiztosítás fedezeti köre a (vagyoni) károk mellett a személyiségi jogsérelmekre is kiterjed.

Az Országgyűlés végül vegyes megoldást választott, és a külön törvények mellett **az új Ptk. módosítása is elfogadásra került.** Az így kihirdetett salátatörvény ily módon a kapcsolódó módosító indítványok elfogadásával végül a 2014. március 15-én hatályba lépő új Ptk. 6:470. § (1) bekezdését úgy változtatta, hogy felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított a kártérítés mellett a sérelemdíj megfizetése alóli mentesítést is követelheti.⁴

A fentiekén túlmenően ugyanakkor indokolt volt megválaszolni azt is, hogy **az új kódex hatálybalépése előtt kötött felelősségbiztosítási szerződések** – amelyek a (vagyoni) károk mellett még nem a sérelemdíj, hanem a nem vagyoni károk megtérítése alóli mentesülést biztosítják –, de a **hatálybalépést követően bekövetkező biztosítási események** esetén egyáltalán melyik Ptk.-t, illetve az alkalmazandó törvénynek mely szabályát és milyen értelmezéssel kell alkalmazni. A kérdés arra figyelemmel is valós problémát érintett, hogy a sérelemdíj már természetében, illetve feltételrendszerét tekintve is más, mint a nem vagyoni kártérítés, így nem mindegy, hogy az adott „átmeneti” jogviszonyban milyen rendelkezéseket kell alapul vennie a jogalkalmazónak.

Az új Ptk. hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény, a **Ptké.**-hez fűzött miniszteri indokolás szerint „a jogalkotó mindezekre tekintettel, a **kiszámíthatóság** jegyében, valamint az **esetleges jogviták elkerülése** érdekében”⁵ az 55. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az új Ptk. hatálybalépését megelőzően létrejött felelősségbiztosítási szerződések esetében a károsult a Ptk. hatálybalépését követően bekövetkezett biztosítási esemény alapján **a sérelemdíj megtérítésére is igényt tarthat**, a biztosító azonban csak olyan **mértékben és**

³ 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről 10. § (1)-(2) bekezdések.

⁴ 2013. évi CCLII. törvény egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról 188. § (8) bekezdés.

⁵ 2013. évi CLXXVII. törvény 55. § (2) bekezdéséhez fűzött Miniszteri Indokolás.

feltételekkel köteles a károkozó helyett helytállni, amelyen mértékben és feltételekkel a nem vagyoni károk megtérítésére a Ptk. hatálybalépését megelőzően köteles lett volna.

A szabályozás mindenesetre megnyugtató, és nem pusztán azért, mert elejét veszi a miniszteri indokolásban foglalt problémáknak, hanem azért is, mert a Ptk. ezen szabálya a **biztosítottak védelmét** szolgálja, két okból is. Egyrészt még a korábban kötött szerződések esetében is kiterjeszti a felelősségbiztosítók helytállási kötelezettségének körét a sérelemdíj-követelésekre, másrészt így a szerződő feleknek nem kell külön megállapodást kötniük az ilyen igényekre, hanem a biztosító minden további nélkül köteles korlátozottan helyt állni. A jogelmélet számára a rendelkezés pedig azért lehet érdekes, mert álláspontom szerint egyértelművé teszi a nem vagyoni kártérítés és a sérelemdíj közötti elméleti összefüggés, illetve egyfajta dogmatikai kapcsolat és folytonosság fennállását azáltal, hogy ugyanazon jogsérelem szankciói körében egymás mellé helyezi a két jogintézményt.

III. A jogalkotói útkeresés módja és eredményei

Egyáltalán nem egyedülálló és önmagában kevésbé problémás jelenség, hogy egy új jogintézmény megjelenése megoldandó kérdések elé állítja a jogalkalmazást, vagy éppen elgondolkodtató a jogtudomány számára. A jelen esetben viszont azt láthattuk, hogy **maga a kodifikáció, majd a törvényhozás folyamata sem követte le következetesen a saját maga által alakított változásokat.** A még hatályba nem lépett új Ptk. módosítása nem tartozik az elképzelhető legelegánsabb lépések körébe a jogalkotó részéről – különös tekintettel arra, hogy a változtatás háttérében meghúzódó elméleti és a jogalkalmazás számára is potenciális problémát jelentő alapösszefüggések a kodifikációs munkálatok során sem voltak ismeretlenek. Mégis, a fenti jogalkotói megoldások végül is elvileg elvezetnek az új Ptk. sérelemdíjra és felelősségbiztosításra vonatkozó szabályainak törvényi **összhangjához**, továbbá a **megfelelő felelősségbiztosítási fedezeti kör** megteremtése irányába hatnak, és végső soron ez tekinthető a legfontosabbnak.

A sérelemdíjat övező egyéb bizonytalanságokra adandó válaszokat egyébként is a jogalkalmazásnak kell majd megtalálnia – és ez már egy másik írás témája.

Zágon Orsolya:
Módosított világ I.

Olvashattuk az interneten, hogy az olivabogyó-fúrólégy komoly károkat okoz az olajbogyó termésben és ez ellen génmódosított fúrólégy „kipróbálása” kezdődött meg.¹ Tavaly októberben megjelent a hír, hogy az EU-ban új génmódosított növény kaphat köztermesztési engedélyt az Európai Bizottságtól. Az elmúlt évben a Vidékfejlesztési Minisztérium roadshowt szervezett az ország több pontján, a Minisztérium Stratégiai Főosztálya pedig úgynevezett GMO-térképet² készített, mindezeket abból a célból, hogy az embereket tájékoztassa a GMO különböző hatásairól és az ország GMO-mentes stratégiájáról.

Az országgyűlés 2013 októberében elfogadta a Biológiai Biztonságról szóló Cartagena Jegyzőkönyv felelősségről és jogorvoslatról szóló Nagojai-Kuala Lumpur-i Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvényt,³ amellyel elismeri a Kiegészítő Jegyzőkönyv kötelező hatályát Magyarországon.

Az év végén pedig még az a precedens értékű luxembourgi ítélet is megszületett, amely helyt ad Magyarország és a hozzá csatlakozó országok keresetének, miszerint 2010-ben az *Amflora* elnevezésű génmódosított burgonya forgalmazását, takarmányként történő felhasználását engedélyező eljárás során a Bizottság több eljárási hibát is vétett, például nem megfelelően vonta be a tagállamokat a döntéshozatali folyamatba. Ez a döntés nem csak azért érdekes, mert Magyarország megnyerte a küzdelmet, hanem hosszútávon is jelentőséggel bír, hiszen hatással lehet a további, jövőbeni engedélyezési folyamatokra is.⁴

Az imént felsoroltak alapján elmondhatjuk, hogy a GMO napjainkban igen aktuális és megosztó kérdés, különös figyelemmel a közelmúlt híreire, miszerint az Európai Bizottság tervezi, hogy engedélyezni fogja az 1507-es elnevezésű génmódosított kukorica termesztését az EU-ban, annak ellenére, hogy ezt mindössze 5 tagállam támogatja.⁵

Mivel a géntechnológiára, engedélyeztetésre, termesztésére illetve általánosságban a génmódosított organizmusokra vonatkozó szabályok egy nagyon szerteágazó és összetett területet alkotnak, ezért ebben a cikkben a génmódosított organizmusokra vonatkozó szabályozások közül egy szűk területet emelek ki –a géntechnológiával kapcsolatos felelősség kérdésén belül – a génmódosított vetőmagok együtt-termesztése során

¹ Vegyszerek helyett GM légyzörnyek. <http://www.greenfo.hu/hirek/2013/09/05/vegyszerek-helyett-gm-legyszornyek> (Letöltve: 2013.12.01.)

² www.gmoterkep.hu (Letöltve: 2013.12.01.)

³ 2013. évi CLXXI. törvény.

⁴ Törvénysértő az *Amflora* GM-burgonya uniós engedélye. <http://www.greenfo.hu/hirek/2013/12/13/torvenyserto-az-amflora-gm-burgonya-unios-engedelye> (Letöltve: 2013. 12. 15.)

⁵ Barroso bukhat a GM kukoricán? <http://www.greenfo.hu/hirek/2014/02/14/barroso-bukhat-a-gm-kukorican> (Letöltve: 2014.03.03.)

érvényesülő felelősségi szabályokat járom körbe. A cikk első részében az alapfogalmak tisztázása után az együtt-termesztés feltételeire térek ki, a második részben pedig az együtt-termesztés során érvényesülő felelősségi szabályok értelmezésére kerül sor.

Mi az a géntechnológia, mit jelent a GMO és mit értünk az együtt-termesztés alatt?

A géntechnológia fogalmi meghatározás szerint egy laboratóriumi eljárás, amely során a szervezet DNS-szerkezetének egy részét a géntechnológia molekuláris módszereivel megváltoztatják. Ennek eredménye a genetikailag módosított organizmus (GMO), vagyis azok az élő szervezetek, – az ember kivételével – amelyekben a genetikai örökítő anyagot (DNS) úgy változtatták meg, ahogy az a természetben magától nem fordulna elő.⁶

Az együtt-termesztés – más néven *koegzisztencia* – pedig a GM-fajták és a hagyományos fajták egyidejű nemesítését, vetőmagtermesztését és árutermesztését jelenti – egy országban, egy régióban, egy falu határában vagy egy gazdaságban – úgy, hogy a megtermelt termékek eredeti tulajdonságait a különböző kultúrák sajátosságait megőrizzék, és az EU-követelményeknek is megfeleljen.⁷ Ez a fogalom meghatározása, de az izgalmas kérdés az az, hogy ez egyáltalán megvalósítható-e? Erre a jogászok aligha tudnak választ adni, hiszen még maga a génmódosítás következményei is ismeretlenek a kutatók számára. Ekkor felmerül a kérdés, hogyan lehet ezt biztonságosan megvalósítani, illetve egyáltalán lehet-e együtt- termesztetni? Az Unió az irányelvek, ajánlások megalkotása mellett teret enged a tagállamoknak a GMO-kal kapcsolatos szabályok megalkotásában. Magyarország elzárkózik a génmódosítástól, az Alaptörvényben⁸ az alapjogok között szerepel a testi és lelki egészséghez való jog, amelyhez kapcsolódik a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság.

Ettől függetlenül van géntörvényünk,⁹ szabályozásunk a koegzisztenciára, elfogadtuk a Kiegészítő Jegyzőkönyvet, tehát mindenképpen foglalkozunk a kérdéssel. Mindazok ellenére, hogy egyes nézetek szerint a *koegzisztencia* szabályozása csak pár évig alkalmazható, hiszen azt követően, hogy a GM-növény termesztése engedélyezetté válik egy országban, – ami a növények szempontjából csupán egy meghatározott terület, a vetőmag nem áll meg a határnál, szél hatására hosszú utat is megtehet – a *koegzisztencia* rövid időn belül kivitelezhetetlen lesz. Abban az esetben ugyanis, amikor a GM-fajták vetésterülete eléri az adott faj termőterületének 30-40 %-át, már lehetetlen lesz mind a biológiai, mind a fizikai génáramlás megakadályozása.¹⁰ Tehát akár a raktározás, szállítás

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK Irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, 2. cikk (2) bekezdés.

⁷ Dr. Heszky László: *A transzgenikus GM fajták termesztésbiztonsági kockázatai: génáramlás, génmegszökés, koegzisztencia*. SZIE Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar, Genetika és Biotechnológiai Intézet, Gödöllő, 2012. Elérhető: http://mkk.szie.hu/dep/genetika/pdf/Heszky/Tanuljunk_26.pdf. (Letöltve: 2013. 10.12.)

⁸ Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés.

⁹ 1998. évi XXVII. törvény a géntechnológiai tevékenységről.

¹⁰ A *koegzisztencia* lehetetlensége. http://www.biokontroll.hu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=505%3Aa-

során vagy már a földeken a hagyományos és a módosított magok akarva-akaratlanul keveredhetnek. Hazánk két szomszédos államában – Szlovákiában és Romániában – legálisan termesztnek GM növényeket, a pollen pedig nem áll meg a határoknál, elég hamar bekövetkezhet szennyezés. Tehát ezeket átgondolva a teljesen tökéletes GMO-mentesség megőrzése elég gyorsan illúzióvá válhat.

Melyek a koegzisztencia feltételei?

Fajsúlyos kérdésről van szó mikor az együtt-termesztésről beszélünk, hiszen a GM és nem GM szervezetekkel történő mezőgazdasági művelési formák együttélése érinti a mezőgazdaságot, erdőgazdálkodást, a halászatot, beleértve a földtulajdon kezelését, a teljes élelmiszergazdaságot, a regionális és kommunális területgazdálkodást és gazdasági fejlődést, a fogyasztó védelemét és természet védelemét¹¹ tehát ezek ismeretében mondhatjuk, hogy nagy felelősség nyugszik a szabály alkotóinak vállán. A jelenlegi szabályozás szerint, ha egy gazda GM növényt szeretne termesztetni – olyat, amely már engedélyt kellett, hogy kapjon az európai eljárási rendszerben, tehát ettől független folyamatról van szó – akkor először egy oktatáson kell részt vennie, ahol az EU-s szabályok alapján tájékoztatják a GM növényekkel kapcsolatos információkról majd ún. termesztési engedélyért kell folyamodnia a hatósághoz, aminek államigazgatási előfeltétele¹² az izolációs távolságon belül fekvő földtulajdonos vagy a földhasználó hozzájárulásának beszerzése (a hazai birtokviszonyokat figyelembe véve egy átlagos méretűnek számító 6 hektáros terület esetében ez 57 szomszédal való egyeztetést jelent, tehát nem egy egyszerű feladat) amennyiben ez nem sikerül, az engedély nem adható ki. Ha a hozzájárulások megvannak, akkor a hatóság – a szakhatósággal való konzultáció nyomán – az engedélyt megadja. Együtt- termesztés során, törvényi előírás alapján pufferzónákat kell kialakítani, amik azok a területek a különböző fajták között, amelyek bármely irányú fizikai keveredés, pollenszennyezés, idegen beporzás és egyéb szennyezés megakadályozására szolgálnak és elválasztják egymástól a GMO-kkal hasznosított területeket a hagyományostól. A védőtávolság mértékében viszont egyáltalán nincsen egyetértés az Unióban, ahány ország, annyi a pufferzóna mérete, van ahol 20 m, van ahol 400 m ez a távolság. Ennek oka, hogy a pufferzóna biztonságát, mértékét sokan vitatják, az lehet, hogy a védőtávolság hatékonyan csökkenti a kijutó virágpor mennyiségét, hiszen kísérletek eredménye alapján a kukoricatábla melletti hatméteres sávban hullik ki a kukorica virágporának kilencven százaléka, de ez a fajtahibridek létrejöttével szemben védelmet nem nyújt. A virágpor tíz százaléka ugyanis sokkal messzebbre is eljuthat, tehát a kísérletek szerint 800 méteres izolációs távolság szükséges a két tábla között ahhoz, hogy egyáltalán ne legyen fajtahibrid-képződés.¹³ Ezek alapján

[koegzisztencia-lehetetlensege&catid=112%3Anovenytermesztes&Itemid=43&lang=en](#) (Letöltve: 2013.03.12.)

¹¹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: Géntechnológiával módosított kultúrnövények, valamint hagyományos és biotermesztésű kultúrnövények együttélése. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2005/C 157/29, 155-166. o. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00417/pdf/hu01550166.pdf> (Letöltve: 2013.03.12.)

¹² Komári Ágnes: Gondolatok a géntechnológia magyarországi szabályozásáról, különös tekintettel a kárfelelősség kérdésére, *Glossa Iuridica*, 2009/1., 10. o.

¹³ Darvas Béla: *Gének játéka*. <http://www.greenfo.hu/hirek/2012/09/18/genek-jateka> (Letöltve: 2012.07.02.)

nem könnyű szabályozást alkotni, melyik is lenne a legbiztonságosabb távolság, egyáltalán beszélhetünk-e biztonságos távolságról? Akár beszélhetünk, akár nem, fontos szerepük van a károkozás esetére vonatkozó felelősségi szabályoknak, amelyek kifejtésére a cikk második részében kerül sor.

Zágon Orsolya:
Módosított világ II.

A korábban megjelent génmódosított vetőmagok együtt-termesztése során érvényesülő felelősségre vonatkozó szabályok értelmezésével foglalkozó cikk második részében arról lesz szó, hogy hogyan rendelkezik a törvény, ha a GM vetőmag és a hagyományos vetőmag közötti védőtávolság ellenére keveredés történik?

A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény¹ kimondja, hogy ha a másnak okozott kárt a környezet igénybevétele, terhelésével járó tevékenységgel okozták, és az környezetveszélyeztető tevékenységnek minősül, akkor a Ptk.² fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A géntörvény³ szerint főszabályként pedig szintén a veszélyes üzemi felelősség szabályait kell alkalmazni az egymás melletti termesztés során okozott károkért való felelősségre is. A következő bekezdés viszont kimondja, hogy abban az esetben, ha a károsult írásos hozzájárulását adta a termesztéshez, akkor az okozott károkért való felelősségre a Ptk. általános kárfelelősségi szabályait kell alkalmazni. Tehát főszabályként veszélyes üzemi felelősség érvényesül, de ha a védőtávolságon belüli földtulajdonos vagy földhasználó írásban hozzájárult a kérelmező által engedélyezni kért GM-növények termesztéséhez, ezzel – mint károsult – megfosztotta magát a károkozó objektív felelősségén alapuló kárigénye érvényesítésétől.

Kérdés – ami a szakasz értelmezése során felmerül – hogy csupán egy hozzájárulással megvonhatja-e magától a károsult az objektív felelősség adta lehetőséget?

Válaszként a törvény kritikájaként megfogalmazták, hogy a hozzájárulás nem lehet jogalap arra, hogy e címen a károkozó felelőssége csökkenjen, illetve a bizonyítási terhel megfordulhasson.⁴

Ebből következik a másik fontos tisztázandó kérdés, hogy mihez is járul hozzá pontosan a szomszéd? Ahogy azt már az előző részben említettem, a GM-növény termesztéséhez szükséges engedély előfeltétele a hozzájáruló nyilatkozatok beszerzése, GM-növényt termesztési engedély nélkül pedig nem lehet termesztetni. Tehát az első lépések közé tartozik a szomszédok beleegyező nyilatkozatának beszerzése. A GMO ellenzői komoly hibának tartják azt, hogy a pufferzónán belüli földtulajdonosoktól illetve földhasználóktól kell csupán írásos hozzájárulást kérni, hiszen mi van akkor, ha az engedélyt kérelmező birtoka olyan méretű, hogy azon belül is biztosítani tudja az előírt minimális izolációs távolságot és így senkitől sem kell semmiféle hozzájárulást kérnie. Vagyis úgy hozhat létre egy veszélyes üzemet, hogy ahhoz sem a szomszédjai, sem a helyi közösség, a

¹ 1995. évi LIII.tv. 9. §.

² Ptk. 345-346. §.

³ 1998. évi XXVII. tv. 21/D. § (5)-(6) bekezdés.

⁴ Tanka Endre: *A T/826. számú törvényjavaslat törvényességi mérlege*. In: Darvas Béla: *A GM-növények hazai engedélyezéséről szóló kerekasztal-beszélgetés*. Budapest, 2006. Elérhető: http://www.vedegylet.hu/doc/GM_kerekasztal8b.pdf, 8. o.

település hozzájárulására nincs szüksége.⁵ A Ptk. 342. § (2) második fele, szintén válaszokra váró kérdéseket generál. A szakasz szerint társadalmi érdeket nem sérthet, nem veszélyeztethet a tevékenység, amibe beleegyezett a károsult. Arra a kérdésre pedig, hogy az együtt-termesztés az sért-e társadalmi érdeket, veszélyeztet-e bármit, könnyen kitalálhatjuk, hogy a két nagy tábor – az ellenzők és a támogatók – milyen válaszokat adnának.

A kártérítés problematikájára áttérve, a teljes kártérítés elve folytán a károsultat olyan helyzetbe kell hozni, mintha a kár be sem következett volna. Az anyagi károk rendezésére megoldást jelenthetne, – az egyáltalán nem új keletű – pénzügyi biztosíték. Viszont a teljes kártérítés elvébe az is bele tartozik, hogy a környezetben, biodiverzitásban bekövetkező, akár maradandó károkat – amikkel előre rendkívül nehéz számolni – is rendbe kell hozni. A törvény foglalkozik a véletlenszerűen bekövetkezett GM tevékenységgel is. Ha egy gazdának azért nincsen engedélye GM vetőmag termesztéséhez, mert ő maga nem is szeretne GM tevékenységet folytatni, de a génszökések, szennyezések következtében az ő területén is megtalálhatóak GM magok, akkor a legkevesebb, hogy a terményét meg kell semmisíteni. Azokon a területeken, ahol GMO-val szennyezett vetőmagokat vetettek, a jogszabályoknak megfelelően minden esetben a növények megsemmisítését rendelik el, mert az állomány további GMO szennyeződések forrása lehet. Ebben az esetben kára keletkezik a gazdának, tehát a károsult személye megvan, a károkozó, – aki talán nem is tudja, hogy károkozó – viszont sok esetben ismeretlen marad a követhetetlen folyamat miatt. 2012-ben a Vidékfejlesztési Minisztérium kezdeményezésére a kormány döntött arról, hogy a GMO szennyezett vetőmagok miatt károsult magyar gazdák hektáronként 360 000 forint kártérítést kaphatnak az államtól.⁶ Ha károkozásra, kártérítése gondolunk, akkor felmerül a felelősségbiztosítás megkötésének lehetősége, viszont ez sem olyan egyszerű.

Tehát a gazdasági eszközök közé sorolhatóak – a néhány sorral feljebb már említett – biztosítékok, biztosítások. Ezek ugyancsak befolyással lehetnek az adott tevékenység folytatásának feltételeire, garanciát teremtve egyben az esetleges szennyezés következményeinek sikeres felszámolásához.⁷ A kötelező környezeti felelősségbiztosítás alapján tehát a környezetszennyezés következtében károsult magánszemély vagy jogi személy részére térítené meg a biztosító a kárt, ha az személyi sérüléssel vagy vagyoni, pénzügyi kártérítési igénnyel jár együtt, és a károkozó ismeretlen, vagy a kárért nem tud helytállni. A biztosítottak köre jogszabály alapján meghatározott és ez jelentős gazdasági terhet jelent a biztosítási díjak várható növekedésére tekintettel – a biztosítók kockázata ugyanis igen nagy. A rendszer tehát kettős célt szolgál: gazdasági befolyásolást és a potenciális károsultak biztonságát. Mindkét szempontból számos kérdés merül fel; mely környezethasználókra terjedjen ki, milyen esetek vonhatók a kockázatok körébe, mi a

⁵ Ángyán József: Összefoglaló vélemény "A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény módosításáról" címen, T/826 számon benyújtott törvényjavaslatról. http://www.vedegylet.hu/doc/GM_kerekasztal8b.pdf (Letöltve: 2012. 10. 17.)

⁶ Vidékfejlesztési Minisztérium Sajtóirodája: Kártérítés a gazdának a GMO-val szennyezett vetőmagok miatt. <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/hirek/karterites-a-gazdának-a-gmo-val-szennyezett-vetomagok-miatt> (Letöltve: 2012.10.12.)

⁷ Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 277. o.

kockázati limit stb. A környezeti biztosítás másik típusa önkéntes. A veszélyes tevékenységet folytatók azért kötnek ilyen biztosításra szerződést, hogy tevékenységük káros környezeti kockázatainak anyagi következményeit elhárítsák, illetve azokat csökkentsék. A biztosítás helyett más felelősséggel kapcsolatos kockázat-megosztási lehetőségek is elképzelhetők, mint például egyes környezethasználók közös kockázati alapjának létrehozása.⁸ Ezekről függetlenül jelenleg úgy tűnik, az uniós piacokon nincsenek a GMO-kkal való keveredés kockázatát lefedő biztosítási termékek. Négy tagállamban azonban a GM növények termesztéséhez jogszabályban előírt, vagy eseti elbírálás alapján előírható az esetleges gazdasági károkra kiterjedő biztosítási fedezet vagy más típusú pénzügyi biztosíték. Néhány tagállam kártalanítási alapot hozott létre a GMO-kkal való keveredés okozta gazdasági károk megtérítésére. A GMO kapcsán bekövetkezett környezeti károkért való társadalmi, etikai felelősségre nem, de az anyagi kár megtérítésére megoldást jelenthetne az – amit a jogalkotó a szabály alkotásánál elmulasztott, habár már Unió ajánlásban is szerepelt, – hogy a GMO termesztőt, mint környezethasználót kötelezni kellene vagy környezetvédelmi biztosíték adására, céltartalék képzésére, vagy kötelező felelősségbiztosítás kötésére.⁹

Erős felelősségbiztosítás törvények a GM szervezet okozta természeti károk esetére sem az EU-ban, sem más országokban jelenleg nincsenek, ugyanúgy hazánkban sem, annak ellenére, hogy felelősségbiztosítási szabályok kialakítására törekvések már vannak, civil szervezetek célkitűzései között is szerepel, és a gyakorlatban már bebizonyosodott, hogy megoldást jelenthetne a GMO szennyezésből eredő károk megtérítésére. A pénzügyi biztosítékok kialakítása mellett szól a cikk első részében említett nagoyai Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezése is, amely kimondja, hogy a tagállamok tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok fejlesztését, ideértve a fizetéseképtelenség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az őket terhelő felelősség fedezésére.

De hogyan mérhetőek hazánkban a koegzisztencia hatásai, ha elviekben Magyarországon nincsen együtt-termesztés, nincsen GMO? Ha elrugaszkodunk a koegzisztencia szűk definiálásától, akkor koegzisztenciának tekinthetjük a GMO és az emberiség közös életét is. Ezért minden GMO-ra vonatkozó szabályozás jelentős és kihat az egész emberiség történetére, a tehetséges ügyes ember morálja pedig egyetlen lehető: tisztelni a törvényt, ameddig ésszerű és fölrúgni, ahol ostoba!¹⁰

⁸ Uo. 287. o.

⁹ Tanka Endre: *A génmódosított növények hazai köztermeszthetőségének törvényességéről*. In: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2007, 410. o.

¹⁰ Tersánszky Józsi Jenő: *Bűnügy, lélekelemzéssel*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1976, 247. o.

BESZÁMOLÓ

Chronowski Nóra:

Hiánypótló mű a választójogról

2014. február 14-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara borkóstolóval egybekötött könyvbemutatót tartott a Kar oktatóinak legújabb könyveiből. Az ismertetett könyvek között volt Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai c. könyv is, amelyet Chronowski Nóra, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának habilitált docense mutatott be.

A könyv újszerűsége, aktualitása

A könyv a választójog alapjogi dogmatikai elemzését végzi el, mely kétségtelenül hiánypótló mű a magyar alkotmányjog-tudomány szempontjából, hiszen mindezidáig a választójogot szinte kizárólag a választási rendszerrel összefüggésben, a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkoztatva, a demokrácia alapkonstrukciójába ágyazottan mutatták be a hazai tudományos művek.

A választott téma és megközelítési mód azonban nem csupán hiányt pótol, de rendkívül aktuális is, figyelemmel az utóbbi években zajló, alkotmányos rendszer egészére irányuló átalakításokra, amelyben a választójog tartalmi alakulása az egyik meghatározó tényező. Az óriási kihívás abban állt, különösen a monográfia lezárásakor, hogy 2010-2013 között egyszerre volt gyors és lassú a jogszabályi alapok változása, így a témát turbulencia és a bizonytalanság jellemezte, egyúttal fokozott közérdeklődés kísérte az utóbbi időszakban.

A választott módszer

A könyv szerzője az alapjogi dogmatikai módszert alkalmazva, mélyrehatóan tárja fel a választójog fogalmi, tartalmi összetevőit, feldolgozva az alanyi és kötelezeti oldalon felmerülő kérdéseket, elemezve a korlátokat és a garanciákat. Ezzel azokat a határokat mutatja meg a könyv, melyek a választáshoz való alaptörvényből a közhatalom egésze, így a törvényhozó hatalom számára is következnek. A választójog alapjogi jellegének igazolásához a magyar és az európai alapjogi bíráskodás eredményeit is messzemenően hasznosítja a mű. Mit is jelent a dogmatikai módszer? Az alapjogokat nem elvont eszmeként fogja fel, hanem jogviszonyként. Feltárul, hogy az adott alapjognak kik az alanyai, mi a tárgya (vagyis mely magatartások tartoznak a jog tárgyi védelmi körébe), mi a tartalma (vagyis milyen részjogosítványokat foglal magába, és mi a lényeges tartalom), mik a garanciái (a kötelezett – állam – milyen objektív intézményvédelemmel tartozik biztosítani a joggyakorlást), s végül milyen körben korlátozható alkotmányosan az adott alapjog. A dogmatikai vizsgálódáshoz hozzátartozik az alapjog fogalmi meghatározása, igazolása, az alapjogi rendben elfoglalt helyének feltárása, jellegadó ismérvei és más alapjogokhoz való viszonya.

A könyv felépítése

A könyv négy részre tagolódik: (I) a választójog fogalma és igazolása, (II) alapjogi sajátosságok, (III) korlátozás, és (IV) védelem.

(I) Az első rész a hagyományos megközelítési móddal nyit, vagyis a választójognak azzal a szokásos felfogásával, hogy az a képviseleti szervek létrehozásának eszköze, amely szorosan összefügg a demokrácia alkotmányos elvével. Ez a megközelítés indokolt, mivel a választójog történeti fejlődését tekintve ebből az eszközből vált fokozatosan alapjoggá. Ehhez a szerző megközelítése szerint három tényező vezetett el: a választójog kiterjesztése a politikai közösség egészére, a jogi pozitívizmus fogalomkészlete és a nemzetközi emberi jogi jogfejlődés.

A választójog instrumentális igazolásán (ami a képviseleti szervek létrehozásának eszközére helyezi a hangsúlyt és nem igényli az általánosságot vagy az egyenlőséget) túllépve a szerző az alapjogi igazolást választja. Ez a közösségi döntésekben való részvétel morális szükségszerűségéből adódik és szorosan összefügg az emberi méltósággal. Abból a feltételezésből indul ki, hogy az egyén morális értelemben tagja a politikai közösségnek, és önrendelkezési joga révén a saját és a közösség sorsát is alakíthatja.

A részjogosítványokat illetően a választójognak elkülöníthető egy aktív és egy passzív oldala, a választáshoz és a választhatósághoz való jog. Az már korántsem ilyen egyértelmű, hogy vajon az ajánlási jog külön részjogosítványnak tekinthető-e (vagyis, hogy a választópolgárnak joga van részt venni már a jelöltek kiválasztásában is). A könyv szerzője szerint az ajánlási jog szintén alapjogi védelmet kell élvezzen (e megközelítés kizárja a kaució rendszer bevezetését, mivel ilyen rendszerben az választópolgárnak nincs befolyása a jelöltek kiválasztására). A jelölési jog (vagyis az, hogy a választópolgárok közösségei, politikai pártok jelöltet állítsanak) a német alapjogi gyakorlatban szintén a választójog része, a magyarban azonban nem. A választási eljárásban egyéb jogok is felmerülnek – mint a kampányban való részvétel vagy a választási jogorvoslat joga –, ezek azonban a szerző megközelítésében nem a választójog részei, hanem más alapjogok – a véleménynyilvánításhoz vagy az általános, tisztességes eljáráshoz kötődő jogorvoslati jog – választási eljárásban való leképeződései. Ugyanígy, a képviselethez való jog sem jelent alanyi alapjogot.

A könyv megfogalmazásában a választójog tartalma olyan döntés, amely közhatalmat gyakorló személyekről szól, pozitív (a visszahívás nem tartozik bele), személyes (nem adható át), időhöz kötött és számban is kötött, szabad és titkos, közösséghez kötött, illetve képviseletet eredményezhet. E fogalmi keretbe jól beleilleszthető az európai parlamenti és helyi választójog is. Az uniós demokrácia-elv kivételését és konkretizálódását jelenti, hogy az uniós polgár anélkül gyakorolhatja a szabad mozgás és tartózkodás jogát az Unió területén, hogy a választáshoz való jogát elveszítené. Az európai és a helyi politikai közösséghez tartozás elismeréseként a választójog állampolgári kötöttsége oldódik. A választójog kötelezettségként való felfogása kérdőjelesen jelenik meg a könyvben, a könyv szerzője ilyen rendszer bevezetését nem

támogatja. (A világ 23 országában kötelező a választáson való részvétel, Európában csak Belgiumban és Görögországban). A részvételre kötelezés még biztosíthatja a döntés szabadságát – pl. a megjelenő választópolgár dönthet úgy is, hogy nem szavaz – de olyan államban, ahol nincs hagyománya, nem indokolt a részvételi kötelezettség előírása.

(II) A második rész az alapjogi sajátosságokkal foglalkozik, részletesen elemezve a választójog rendszertani helyét, normatív alapjait, valamint foglalkozik a jogosultakkal, kötelezettekkel is. Emellett a könyv szerzője körüljárja a választójog és a választási alapelvek viszonyát, elemzi a választójog más alapjogokkal fennálló – konfliktusmentes vagy akár konfliktusos kapcsolatát. Olyan izgalmas kérdésekre kaphat választ az olvasó ebben a részben, mint az állam választójoggal összefüggő kötelezettségei, a Drittwirkung és a választójog összefüggései, vagy a külföldön lakó választópolgárok választójogának biztosítása a számbeli és a súlybeli egyenlőségre tekintettel. Az utóbbi probléma Magyarországon is releváns, s szerző felsorakoztatja a működő alternatívákat: a tisztán arányos választási rendszert, a regisztrált határon túli választók száma alapján külföldi választókerület kialakítását, és megfelelő számú mandátum hozzárendelését, avagy a külföldön élők besorolását hazai választókerületbe. Bármelyik megnyugtatóbb megoldás lehetett volna, mint a számbeli egyenlőtlenségre épülő hazai megoldás.

(III) A könyv harmadik része a korlátozásról szól. Különbség mutatkozik a választójog korlátozása (kizáró ok) és a választójog gyakorlásának korlátozása között. A választójogot korlátozó tényezők között az állampolgárság, a lakóhely, az életkor, a belátási képesség, a bűncselekmény elkövetése és valamely tisztség ellátása jönnek számításba. Korsaktrend a választójog általánosságának kiterjesztése, s bár a korlátozás lehet legitim, a szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy minden korlátozás az általánosság elvétől való eltávolodást jelent, ami aláássa a demokratikus legitimációt. Ennek alapján értékeli az olyan aktuális kérdéseket, mint a gyermekek választójoga, a belátási képességgel vagy a szabadságvesztés büntetéssel összefüggő ex lege kizárások esete, továbbá a választójog gyakorlását korlátozó regisztráció (kérelemre történő névjegyzékbe vétel) bevezetése.

(IV) A negyedik rész a védelemről szól, mely egyrészt alanyi alapjogvédelmet, másrészt tágabb intézményvédelmet takar. A szerző elhelyezi a választási bíraskodást az alapjogi bíraskodás rendszerében, és kitér az alkotmányjogi panasz típusokra valamint arra, hogy ez a magyar viszonylatban relatíve új eszköz milyen jogvédelmet nyújthat a választójog szempontjából.

Végezetül, kinek ajánlható a könyv? Mindenkinek, hiszen a választójog általános és egyenlő. Fontos kiemelni, hogy a könyv nem egyszerűen egy könyv, hanem első könyv, amiből az következik, hogy lesz majd második, sokadik, egyedül és társszerzőségben egyaránt. Az azonban biztos, hogy ez a könyv lesz mindig is a legkedvesebb a szerzőnek, aki azért lehet különösen büszke rá, mert a magyar alkotmányjog-tudomány sok évtizedes adóssága a választójog alapjogi szempontú, monografikus feldolgozása.

(Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, HVG-ORAC, Budapest 2014, 366 o.)

Németh Márton:

Paczolay Péter: Fő cél az alkotmányos kultúra átmentése

Az MTA Jogtudományi Intézet sarkalatos törvényekről szóló beszélgetéssorozatán¹ ezúttal az alkotmánybírásgot érintő változások kerültek sorra. A Jakab András moderálásával megrendezett beszélgetésen Paczolay Péter, az Alkotmánybíróház elnöke, Chronowski Nóra, Tilk Péter és Tóth Gábor Attila egyetemi oktatók, a téma szakértői elemezték az elmúlt évek fejleményeit és az előttünk álló kihívásokat.

Az Alkotmánybíróház a hatalommegosztás új rendszerében

A beszélgetés résztvevői között nem volt vita abban a kérdésben, hogy az Alkotmánybírásgot érintő változásokat nem lehet csupán az Alkotmánybíróházról szóló törvény (Abtv.) alapján megítélni, a helyzet elemzéséhez az Alaptörvény újításait is vizsgálni szükséges. Az Alkotmánybíróház (AB) Alaptörvény utáni helyzetének értékelést már különbözőképpen értékelték a szakértők.

Chronowski Nóra szerint sok lényeges módosítás történt, amelyek „lényegileg megváltoztatták az AB-nek a hatalommegosztásban kivívott helyzetét”, változatlan maradt ugyanakkor az alkotmánybíráskodás elkülönült, centralizált osztrák modellje. A Pécsi Egyetem oktatója sajnálatosnak nevezte, hogy a szabályozás nem egy esetben a jogalkotó preventív vagy egyenesen az AB döntéseit szankcionáló lépései nyomán alakult.

Paczolay Péter felidézte, hogy amikor az új alkotmány vitája és ezzel az alkotmánybírásgot érintő joganyag reformja elkezdődött, az alkotmánybíróháson belül is több álláspont jelent meg a változásokkal kapcsolatban. Ő maga a változások irányával és a jogalkotó által megfogalmazott legfőbb célokkal egy fontos kérdés kivételével egyetértett, és úgy gondolja, hogy az Alaptörvény után egy új egyensúly alakult ki, amelyben az Alkotmánybíróház megőrizte jogvédő szerepkörét. Ahogy ezt az Alaptörvény parlamenti vitájában is elmondta, a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos hatáskör-korlátozást elfogadhatatlannak és károsnak tartja, mivel példátlan és veszélyes, hogy a jogrend egy területét az Alkotmánybíróház csak kivételesen és néhány szempontból vizsgálhatja.

Az Alkotmánybíróház elnöke szerint az új rendszert érintő legfontosabb problémák nem az új alkotmánnyal keletkeztek, hanem az Alaptörvény és Alkotmánybíróházról szóló törvény módosításai során következtek be, amelyek megbontottak egy koherens rendszert, mivel a kétharmados parlamenti többség nem tudott ellenállni a kísértésnek, hogy szinte már rutinszerűen kivonja az AB hatásköre alól a vitás kérdések eldöntését.

¹ Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014.
<http://jog.tk.mta.hu/sarkalatos-atalakulasok> (Letöltve: 2014.03.10.).

Tilk Péter szerint bár az új Abtv.-ben vannak jó irányok, (például a jogegységi határozatok felülvizsgálhatóságának kimondása) sajnos a reformok kapcsán erőteljesen megjelenik az a felfogás, amely a hatékonyság, gyorsaság szempontjait helyezi előtérbe a jogvédelem rovására. A Pécsi Egyetem oktatója szerint károsak a jogalkotó olyan cinikus megnyilatkozásai, mint például Alkotmánybíróság hatáskör-korlátozását kodifikáló törvényjavaslat(amely a 98%-os különadóról szóló első AB-döntés után néhány órával már fenn volt a parlament honlapján) indokolása, amely szerint a korlátozásra azért van szükség, mert a jogállam annyira megszilárdult, hogy szükségtelen a testület korábbi hatásköreinek fenntartása.

Az Alkotmánybírák jogállását illető változások kapcsán kritizálta a megbízási idő 12 évre emelését, mivel véleménye szerint „akinek 9 év nem elegendő arra, hogy alkotmánybíróként kiteljesedjen, annak 12 sem lesz elég.” Tilk nem ért egyet azzal a módosítással sem, amely szerint a bírák megbízatása az új tag megválasztásáig meghosszabbodik, mivel ez visszaélésekre adhat okot, hiszen nem érdeke egy új tag választása egy olyan politikai erőnek, amelynek politikailag előnyös a kiváló tag hivatalban tartása.

Tóth Gábor Attila messzebből indította a helyzet elemzését, mivel szerinte az Alkotmánybíráskodást érintő reform nem elszigetelt jelenség, nem az elmúlt húsz év szakmai tapasztalatainak összefoglalása, hanem egy általános rendszer-átalakítás része, ezért, az ördög nem a részletekben, hanem éppen az egészben van.” A kétharmados törvények korábbi konstrukcióját nem tartotta ugyan hibátlannak, legfőképpen a választási rendszer torzító hatása miatt (megfelelő körülmények esetén az összes választópolgár harmada kétharmados többséghez juttathat egy pártot a parlamentben), de megítélése szerint kétségtelenül működőképes rendszer volt. Általánosságban is úgy gondolja, hogy egy nem föderális berendezkedésű államban, ahol az Alkotmánybíráskodáson kívül kevés ellensúlya van egy parlamenti többségnek, bizonyos kérdésekben elfogadható megoldás a minősített többségű törvények intézménye.

A Debreceni Egyetem tanszékvezetője szerint az átalakulások irányát tekintve az jelenti a legfontosabb változást, hogy az Alaptörvény szövegébe és a sarkalatos törvények közé is bekerültek olyan kérdések, amelyeket általában kormányzati hatásköröknek tartanak (család-, nyugdíj-, adó-, föld-, energiapolitika), ez pedig veszélyes módon csorbítja a jövőbeni kormányok cselekvőképességét, még hozzá alapvető jelentőségű kérdésekben. Tóth Gábor Attila szerint az Alaptörvénnyel létrejövő új közjogi berendezkedés célja egy konkrét kormányzat elveinek és értékrendjének a szolgálata, és mivel ez a fő cél, akkor az alkotmánybíráskodást érintő változások jól szolgálják ezt.

Jobban vagy rosszabbul működik az Alkotmánybíróság az új rendszerben? - tette fel a kérdést Jakab András. Chronowski Nóra szerint egyértelműen rosszabbul működik az AB, mivel nem tud egyetérteni Paczolay Péterrel, aki szerint a legfontosabb ügyek eljutottak a testület elé. Felhívta a figyelmet a látencia jelenségére; nem tudhatjuk, hogy a jogsérelmek mekkora hányada nem jutott el a testülethez. Chronowski szerint azok az ügyek sem mutatnak jobb képet, amelyekből beadvány született. Utólagos normakontroll eljárás folytán 2012-ben 9, 2013-ban pedig 2 esetben semmisített meg jogszabályt az AB.

2014-ig 216 bírósági ítélet ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, ebből 10 határozat született, a többi ügyet mind végzéssel zárta le a testület, és mindösszesen 3 esetben állapított meg alaptörvény-ellenességet. További probléma a rendszerben, hogy hiába az ombudsman kezdeményezési lehetősége, a biztos is szelektál az ügyek között, és az ügyek jelentős részét az sem engedi a testület elé, hogy a jogbiztonság nem védhető alkotmányjogi panasz útján.

Jakab András felvetésére, miszerint az elutasítási arányok nagyjából megfelelnek a német arányoknak Chronowski úgy reagált, hogy a német jogállam nem húsz éves, és emiatt indokolható, ha hasonló az elutasítások aránya, és még rosszabb a helyzet, ha hozzávesszük, hogy az elmúlt években milyen változáson ment át a magyar jogrend, nagyságrendekkel nagyobb problémákat okozva, mint a korábbi években. Az *actio popularis* (az utólagos normakontroll bárki általi kezdeményezhetősége) kapcsán Paczolay Péter kiemelte, hogy bár a rendszerváltás körüli időkben indokolható volt a szerepe, utóbb azonban öngólnak bizonyult az intézmény, és mostanra egyértelművé vált, hogy jobban meg kell szűrni a testület elé kerülő indítványokat. Az új rendszer ugyanakkor túlteljesítette a feladatot, és talán túlságosan is szűkre szabta az utólagos normakontroll kezdeményezői körét, hiszen az alkotmánybírák csak a minden érdek nélküli indítványozást ellenezték. Az új rendszerhez alkalmazkodva az ombudsman aktívan segítette az indítványozókat, így a legvitatottabb törvények megjelenhettek az AB előtt.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével nem szűnt meg a normakontroll hatásköre a testületnek, és bár sokan félték tőle, hogy bele fog fulladni az AB a sok indítványba a valódi alkotmányjogi panasz miatt, az eddigi tapasztalatok szerint ez nem következett be. Ez legnagyobb részben a beadványok minőségének (a legtöbb ügy nem éri el az alapvető alkotmányjogi kérdés megkövetelt szintjét) és annak tudható be, hogy maga a testület is igen szigorúan veszi a befogadási kritériumokat. Így bár szinte heti rendszerességgel kerülnek bírósági ítéletek a teljes ülés elé, kijelenthető, hogy még nem következett be az új egyensúly, sem minőségben sem mennyiségben nem érték el az a beadványok a kívánatosnak mondható szintet.

Tilk Péter szerint kapkodás tapasztalható az AB-t érintő jogalkotás területén, példaként említve az ügyvédkényszer esetét, amely többször is módosult az utóbbi években. Problémásnak tartja az *actio popularis* megszüntetését, mivel szerinte jobb munkaszervezéssel, több munkatárs felvételével a probléma legjavát meg lehetett volna oldani anélkül is, hogy teljesen megszüntetik az intézményt. Az alkotmányjogi panasz kapcsán elmondta, hogy bár befogadóbbá vált a testület gyakorlata, mégis nagyon komoly, több milliárdos ügyek nem jutnak be a testület elé, mivel a jogbiztonságra nem lehet hivatkozni. Általánosságban is kijelenthető, hogy eljárási okok miatt nagyon komoly jogsérelmek kerülnek ki a jogvédelem körén.

„Az Alkotmánybíróság ésszerű időn belül dönt – ez nem az a szakasz, amire állampolgárként ránézek és elönt a nyugalom.” Tilk Péter kritizálta a jogalkotót, hogy továbbra sem ad semmilyen általános határidőt az ügyek elbírálásával kapcsolatban. A korábbi gyakorlatról szólva megemlítette, hogy volt olyan ügy, amiben öt évvel azután

született meg az eljárást megszüntető végzés, hogy hatályon kívül helyezték az egész ügy alapjául szolgáló törvényi szakaszt. Ugyanígy öt évbe telt, hogy az AB elbírálta a Somogy Megyei Bíróság alkotmányértelmezési kérelmét, amelynek elbírálása nagyjából 1 percet kellett, hogy igénybe vegyen, hiszen az indítványozó nem kérhetett volna alkotmányértelmezést.

Tóth Gábor Attila szerint az Alkotmánybíróság munkájának fontos fokmérője egy demokráciában, hogy van-e tekintélye, bíznak-e benne az emberek. A korábbi évekhez képest ez a mutató sokat romlott az elmúlt négy évben, és jelenleg nagyon messze van az ideálistól. Tóth szerint az is nagyon komoly probléma, hogy olyan kérdések, amelyek korábban alapvető részei voltak a testület munkájának mára szinte teljesen eltűntek. „Hol vannak a tulajdonvédelmi tesztek? Arányosság? Diszkriminációtilalom?” – sorolta.

Chronowski Nóra kiemelte, hogy az *actio popularis* révén, bár elvileg bárki kezdeményezhetett eljárást az AB előtt, a beadványok mértéke beállt egy kulturált szintre. Az intézmény nagy előnye volt továbbá, hogy a hatására volt egyfajta óvatosság a kormányzat részéről, mert a törvényeiket bárki korlátozások nélkül megtámadhatta az AB előtt. Az alkotmánybírák jelenlegi munkájával kapcsolatban felhívta a figyelmet, hogy jobban kiaknázhathatná azt a hatáskört, amely alapján a nemzetközi szerződésbe ütközést hivatalból vizsgálhatják, mivel így európai alkotmányos standardokat érvényesíthetnének. Az AB-határozatok hatályvesztése kapcsán rámutatott, hogy az egész intézkedés nehezen értelmezhető, hiszen jogszabályok szokták hatályukat veszteni, nem alkotmánybíróági döntések, és természetesen továbbra is lehet rájuk hivatkozni, hiszen furcsa lenne, ha egy külföldi AB-határozatra lehetne hivatkozni, egy korábbi magyarra pedig nem.

Tóth Gábor Attila felvetésére, hogy mit mondhat egy egyetemi tanár a diákjainak, hogy miért kell a korábbi AB-határozatokkal foglalkozniuk, hiszen hatályukat veszítették, Chronowski Nóra az ítélezésben betöltött fontos szerepükre hívta fel a figyelmet, Tilk Péter pedig ezeket egyszerűen a történeti alkotmány vívmányaiként kezelné...

Átmenteni az alkotmányos kultúrát a kétharmados többség utáni időkre

„Kétharmados többség esetén különleges az Alkotmánybíróság helyzete, egy fontos célja pedig nem lehet más, mint az alkotmányos kultúra átmentése.” – jelentette ki Paczolay Péter. Hozzátette: A 2010 utáni alkotmánybíráskodást értékelve két fontos körülményt nem szabad figyelmen kívül hagynunk:

Az alkotmányozás alatt felmerültek olyan javaslatok, amelyek az Alkotmánybíróságot a Kúria egyik tanácsává fokozták volna le, sőt egyesek az intézmény teljes megszüntetését is felvetették. A testület mozgásterét nagyban szűkítette az a körülmény is, hogy a kétharmados többség bármilyen alkotmánybíróági döntést azonnal felülírhatott, és a parlament ettől nem is riadt vissza.

Paczolay szerint az Alkotmánybíróság feladatával kapcsolatban a testületen belül is több álláspont jelenik meg. Magát azok közé sorolja, akik ezt elsősorban az

alapjogvédelemben jelölik meg. Egy másik álláspont az Alaptörvény szövegének védelmét tartja a testület fő feladatának, akár az alapjogokkal szemben is, míg egy harmadik felfogás szerint az AB feladata a közösségi érdekek védelme az egyéni jogvédelemmel szemben.

A testület munkájának mindennapjaival kapcsolatban kijelentette: „Sajátos pozíciómnál fogva tartózkodom attól, hogy a testület működését és a társaim beilleszkedését minősítsem. Ezt meghagyom a tudomány képviselőinek.”

Az AB elnöke szerint összességében azonban hiba lenne az első néhány év alapján ítéletet mondani az új szabályok alapján működő AB felett. Felhívta a figyelmet, hogy a német Alkotmánybíróság első tíz éve is nagyon küzdelmes volt, mivel állandó politikai ellenszélben kellett dolgoznia a testületnek, és Adenauer is felvetette az AB megszüntetését, ennek ellenére a német testület mostanra a legnagyobb tekintélyű alkotmánybírósággá vált.

Molnár Benedek:
Az új Ptk. jelentősége

A magánjog legfontosabb kódexét hazánkban először 1848-ban próbálták törvénybe foglalni, mégis 111 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy elfogadják a jelenleg is hatályos Polgári Törvénykönyvet. A március 15-én hatályba lépő új Ptk. több mint ötven év után váltja elődjét. A Kodifikációs Főbizottságot vezető Vékás Lajos a múlt héten, az ELTE-ÁJK-n tartott előadásán beszélt az 1596 paragrafust és hozzávetőlegesen 16000 normát tartalmazó Kódex jelentőségéről, és többek között arról, hogy miért lesz dőcögös a következő években a társasági jogi szabályozás, vagy hogy mennyire félreértik a vezető tisztségviselőre vonatkozó szabályokat.

„A ministerium az ösiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a polgári törvénykönyvet ki fogja dolgozni” – rendelkezett az 1848. évi XV. tc első paragrafusa.¹ Hiába határozta el a jogalkotó nemzetközi viszonylatban is viszonylag korán a magyar Ptk. megalkotását, a 19. században az elhatározást nem követte törvény. Sőt, a bírói gyakorlat még 70 évvel később is csupán a „kodifikálatlan kódexet”, az Országgyűlés által soha el nem fogadott 1928-as Magyar Magánjogi Törvényjavaslatot² kezdte alkalmazni. Formálisan tehát az 1959. évi IV. törvény, a jelenlegi Ptk. volt az első magánjogi kódex Magyarországon, emlékeztetett az előadást tartó professor emeritus. Ám 1960-ban, annak hatálybalépésekor – másodéves joghallgatóként – még nem értette, hogy ez miért bírt óriási jelentőséggel. Ma már világos: **a Ptk-t egy olyan korszakban fogadták el, mikor a magánjog lételeme, a magántulajdon szinte teljes mértékben hiányzott.** Két oka volt, hogy a mögöttes társadalmi feltételek hiánya ellenére mégis megszületett, és utána működött a törvény. Megszülethetett, mert a törvény kodifikációjáért felelős jogtudósok, Eörsi Gyula³ és Világhy Miklós⁴ elhivatott munkát végeztek, és szaktekintélyüket még a politika is elismerte. Az pedig, hogy hatályba lépése után alkalmas volt a szocializmus – és a rendszerváltás után a kapitalizmus – életviszonyainak a szabályozására is, a törvény magas absztrakciós szintjének volt köszönhető.

Célegyenesbe fordul az új Ptk

Az új Ptk. előkészítése 2000-ben kezdődött, ekkora ugyanis már megvolt a szükséges társadalmi háttér, kialakult az – úgy ahogy, de – működő piacgazdaság. Sokáig úgy tűnt, hogy 2009-ben pont kerül a közel egy évtizedes munka végére. Ekkor fogadta el ugyanis az Országgyűlés a 2009. évi CXX. törvényt,⁵ a polgári jogi kodifikáció mostohagyermekét, a Magyar Közlönyben is megjelent, de soha hatályba nem lépett Ptk-t. Vékás Lajos szerint **az elhamarkodott kihirdetést politikai okokból erőltették,** és

¹ Elérhető: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5283> (Letöltve: 2014.02.23.)

² Magánjogi kodifikáció:

<http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/Magyar%20JogtorteNET/magyarazatok/maganjogikodifikacio.htm>

(Letöltve: 2014.02.23.)

³ Életrajzát lásd: <http://dt.ogyk.hu/hu/gyujtemenyismertetok/konyvek/szerzoi-eletrajzok/item/297-eorsi-gyula> (Letöltve: 2014.02.23.)

⁴ Életrajzát lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Vil%C3%A1ghy_Mikl%C3%B3s (Letöltve: 2014.02.23.)

⁵ Elérhető: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk09165.pdf> (Letöltve: 2014.02.23.)

hiába állt nagyjából ugyanaz a szakmai gárda a két törvény mögött, a 2009-es normaszöveg még nem volt készen, ezért nem is volt szabad hatályba lépnie. Persze az is igaz, hogy egy olyan, 1596 paragrafusból és közel 16000 normatételből álló kódexmonstrum esetében, mint az új Ptk., nem is létezhet a „teljesen kész” állapot.

Monista kódex

A kodifikációs bizottságnak az új Ptk. megalkotásánál mindenekelőtt abban a kérdésben kellett határoznia, hogy milyen szabályozási elvek mentén épüljön fel a törvény. A 19. században, a klasszikus polgári jogi törvénykönyvek megszületésekor – elsősorban történelmi adottságokból kifolyólag – a dualista felfogás volt uralkodó, ami a jogalanyok különböző csoportjaira nézve eltérő előírásokat alkalmazott. Így például Franciaországban az átlagemberek magánjogi viszonyaira a Code civil,⁶ a kereskedők számára pedig a Code de commerce⁷ tartalmazta az irányadó szabályokat. A megkülönböztetés oka az volt, hogy a vagyoni forgalom résztvevői, a kereskedők, – a forgalombiztonság érdekében – többszabályokat vártak el jogalkotótól (nem véletlen, hogy Magyarországon a 19. században Ptk-t nem, de a kereskedelmi törvényt⁸ el tudták fogadni). A társadalom eligazodási képessége a vagyoni viszonyok körében azonban jelentős fejlődésen esett át az elmúlt évszázadban, az analfabétizmus szinte teljesen eltűnt. Vékás szerint ez utóbbi pozitív változás, valamint az mozdította a törvényszerkesztőket az egységes Kódex irányába, hogy a magánjog szabályai egy helyen legyenek megtalálhatóak. A kiindulópont tehát az volt, hogy jogviták esetén ne legyen mindig eldöntendő előkérdés, hogy egyáltalán melyik jogszabályt kell alkalmazni. Ez a megoldás indokolt azon az áron is, hogy az átlagpolgár nem fogja megérteni (vagy használni) például a factoring szerződés szabályait. A monista koncepcióba belefért volna, hogy az eddig is önálló törvényben szereplő család- és társasági jogi szabályok a továbbiakban is külön jogszabályokban kapjanak helyet, ám ezeknek a Ptk.-ba foglalása törvényhozói ambíció volt, a magyarázat szerint “így kerek a zsemle”.

Döcögő társasági jog, félreértett szabályok

Az előadás második részében Vékás az új Ptk. egy-egy könyvéből emelte ki a legjellegzetesebb, legérdekesebb változásokat, ebből ismertetünk hármát. A **gazdasági élet dinamikus változásaihoz kívánt alkalmazkodni a jogalkotó a társasági jogi szabályozás új alapokra helyezésével**. A szerződési jogban ma már alapvető diszpozitív szabályozást – miszerint a törvénytől el lehet térni, kivéve, ha maga a törvény az eltérést tiltja – az új Ptk. kiterjeszti a gazdasági társaságokra is. E szerint a társaság szervezetére, valamint a társaság alapítói, illetve tagjai egymás közötti és a társasághoz fűződő viszonyaira vonatkozóan megengedett a törvénytől való eltérés. A szerződési jog esetében a diszpozitivitás kvázi magától értetődő, ott ugyanis a felek egymás közötti viszonyaira vonatkoznak a szabályok, a társaságok esetén figyelembe kell venni a

⁶ Elérhető: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721> (Letöltve: 2014.02.23.)

⁷ Elérhető: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379> (Letöltve: 2014.02.23.)

⁸ Elérhető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5692> (Letöltve: 2014.02.23.)

hitelezők, a kisebbségi tagok, valamint a munkavállalók érdekeit is. Éppen ezért a törvényi tiltáson felül nem lehet olyan szabályokat sem elfogadni ami az előző három csoport jogait nyilvánvalóan sérti, vagy a társaság feletti törvényességi felügyelet érvényesülését akadályozza. **Vékás szerint biztos, hogy “ennek a szabálynak a gyakorlata pár évig dőcögni fog”.** Hiába a pontos törvényi megfogalmazás, végső soron a bírói mérlegelés fog dönteni az eltérésekről érvényességéről, ezért biztosan lesznek problémák. Annak, hogy a Bizottság az előrelátható nehézségek ellenére mégis ezt a szabályozási modellt választotta, igen egyszerű oka volt. A törvényalkotó nem látja, nem is láthatja előre, hogy a száz- meg százezer jogi személy tag a végletekig különböző (gondoljunk csak egy bélyeggyűjtő egyesület és egy részvénytársaság közötti eltérésekre) életviszonyokra milyen szabályokat kívánna alkalmazni. Azért alakult tehát így a társasági jog, mert azt lehetetlen lett volna tételelesen felsorolni, hogy mit szabad, a tiltással pedig olyan eltéréseket is megtiltana a jogalkotó, ahol az eltérés egyébként nem jelentene problémát. Ez a szabályozási modell a generálklauzulával, a fent említett “tilalomfákkal” hosszú távon a gazdasági jog versenyképességét fogja növelni.

Az utóbbi hetekben megjelentek olyan hírek,⁹ miszerint a vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályok megváltozása folytán egyszerűbb lesz a cégvezetőket kiperelni vagyonukból. Vékás ezzel kapcsolatos kérdésünkre elmondta, hogy sajnálatos, hogy még jogvégzett emberek is félrevezető magyarázatot adnak erre a kitételre. **A vezető tisztségviselőnek nem kell attól félnie, hogy a cég által kötött szerződés miatti kárért neki kell felelnie.** Mivel a cég jogi személy, ezért maximum belső viszonylatban vonhatja felelősségre a cégvezetőt. Ennek – Vékás érvelése szerint – már magából a szabályt előíró paragrafus törvényen belüli elhelyezkedéséből ki kellene derülnie, a 6:541.§ ugyanis a szerződésen kívüli károkozást tárgyaló részben található.¹⁰ A szabály tehát arra az esetre vonatkozik, ha a vezető tisztségviselő harmadik személynek úgy okoz kárt, hogy erre a vezető tisztségviselői helyzete adott alkalmat – ilyenkor a vezető tisztségviselő egyetemlegesen felel a társasággal. Az előadó a szabályozandó élethelyzetet egy sarkított példával érzékeltette: a cégvezető egy másik céggel való tárgyalás során ellopja annak a tárgyalótermében lévő kakukkos óráját. Ilyen esetben felel a cégvezető, hiszen a lopásra az adott neki alkalmat, hogy cége vezető tisztségviselőjeként részt vehetett a tárgyaláson. Emellett felel a társaság is, hiszen mégiscsak egy olyan embert bízott meg a cégvezetéssel, aki tárgyalásokon kakukkos órát lop.

A magyar jogban teljesen új jogintézményként megjelenő bizalmi vagyonkezelés¹¹ alkalmazási körével kapcsolatos kérdésre Vékás két lehetséges irányt vázolt fel. Egyrészt a professzionális pénzügyintézetek, illetve a kifejezetten bizalmi vagyonkezelésre létrehozott intézetek kezelik majd azoknak a személyeknek a vagyonát, akik erre nem készek vagy nem képesek. Emellett alkalmas a jogintézmény olyan

⁹ Szalai: *Legyetek jók, ha tudtok, a többi elvállik.* http://index.hu/gazdasag/2014/02/18/marcius_15-tol_indulhatnak_a_perek/ (Letöltve: 2014.02.23.)

¹⁰ Az új Ptk. VI. könyvét lásd: <http://ptk2013.hu/uj-ptk-normaszoveg/uj-ptk-vi-konyv-kotelmi-jog-3-6-resz/724> (Letöltve: 2014.02.23.)

¹¹ Sándor István: *A bizalmi vagyonkezelés és a trust.* <http://ptk2013.hu/szakcikkek/sandor-istvan-a-bizalmi-vagyonkezes-es-a-trust/2913> (Letöltve: 2014.02.23.)

helyzetek kezelésére is, mikor például három gyermek egy társaságot örököl, de azok a vállalatvezetéshez nem, csak a pénzköltéshez értenek. Vékás hozzátette, lehetséges, hogy a gyakorlat egészen másképpen fogja alkalmazni a szabályozást, és a teljes képhez hiányoznak még többek között az adójogszabályok is.

Az új Ptk. fél lábbal az ajtóban

Az új Kódex minden bizonnyal új korszakot nyit a magyar polgári jogban, ezt a változást azonban csak fokozatosan fogjuk érzékelni. Az új Ptk. ugyanis a március 15-ét követően keletkező jogi tények tekintetében lesz alkalmazandó. A korábban megkötött szerződésekre, megírt végrendeletekre főszabályként a mostani törvénykönyvet kell majd továbbra is alkalmazni. Ez persze csak a főszabály, a kivételekre vonatkozóan egy önálló cikket lehetne összeállítani. Azoknak, akik esetleg attól félnek, hogy nem tudnák, hirtelen melyik Ptk-t kell alkalmazni, március idusáig lesz még idejük ismerkedni a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvénnyel.¹²

¹² Elérhető: <http://www.complex.hu/kzldat/t1300177.htm/t1300177.htm> (Letöltve: 2014.02.23.)

Dunai Szilvia:

Alaptalanul riogat a sajtó: nem lesz káosz a társasági jogban

A hamarosan debütáló új Ptk. értelemszerűen és elengedhetetlenül hatalmas változásokat hoz a magyar magánjogban. Fokozatos hatályba lépését egy, - az új szabályokból következően – bizonytalanabb átmeneti időszak fogja követni. A jogi személyek és ezen belül a gazdasági társaságok szabályozásának néhány változtatása reflektorfénybe került, az újítások jogilag pontatlan,¹ alaptalan,² hibás,³ néhol teljesen értelmetlen⁴ kritikákat is kaptak. Kisfaludi András elméleti, dogmatikai kérdéseket és gyakorlati problémákat is érintő előadása alapján ismertetjük a legfontosabb változásokat, és megnyugtattunk mindenkit: pánikra semmi ok. Az eltérést engedő szabályozás nem taszítja káoszba a cégeket, a cégvezetőknek pedig nem kell az új felelősségi szabályok miatt remegő kézzel kokárdát tűznie az új Ptk. hatályba lépésekor, március 15-én.

Kisfaludi András egyetemi tanár március 7-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán beszélt az új Polgári törvénykönyv Harmadik könyvéről, mely a jogi személyek és ezen belül a gazdasági társaságok szabályozását kodifikálja újra. Az előadásra az ELTE-ÁJK Jogi Továbbképző Intézetének tanfolyam-sorozata keretében került sor.

Rugalmasabb szabályok, rugalmasabb cégek

A Harmadik könyv többszintű szabályozási rendszert vezet be, az általánostól a különös, a magas szintű absztrakciótól a specifikus felé halad. A minden jogi személyre vonatkozó általános rendelkezéseket az egyes jogi személyekre vonatkozó szabályok egészítik ki. A jogi személyek egyik altípusaként a gazdasági társaságokra is vonatkozik ez a logika, a közös rendelkezéseket az egyes társaságokra vonatkozó (kkt., bt., kft. és rt.) szabályok követik. Egy adott jogi személyre tehát kettő, gazdasági társaság esetén három absztrakciós szint vonatkozik. A többszintűség valóban komplex megközelítést igényel. A Harmadik könyvet és annak egyes címeit, sőt, az egész új Ptk.-t szabályozási egységként kell értelmezni. A vezető tisztségviselői felelősség elemzésénél látni fogjuk, hogy szükséges az egész kódex átfogó ismerete és a komplex szemlélet egy-egy rendelkezés helyes használatához.

Kisfaludi a Harmadik könyv diszpozitív alapállása mellett érvelt, kihangsúlyozva e módszer előnyeit az eltérést főszabályként nem engedő kógens szabályozással szemben. A kógencia előnytelen megoldás, mert képtelenség a nagyon különböző jogi személyek (az egyesületektől a részvénytársaságokig) életében előforduló rengetegféle szituációt

¹ Új Ptk. A cégvezető is kötelezhető kártérítésre. <http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/napirend/uj-ptk-a-cegvezeto-is-kotelezhető-karteritesre> (Letöltve: 2014.03.12.)

² Cégek ezrei éghetnek meg a tisztítótűzben. <http://www.origo.hu/gazdasag/20140310-toket-kell-emelniuk-a-kft-knek.html> (Letöltve: 2014.03.11.)

³ Szalai: Legyetek jók, ha tudtok, a többi elvállik. http://index.hu/gazdasag/2014/02/18/marcius_15-tol_indulhatnak_a_perek/ (Letöltve: 2014.03.11.)

⁴ Kerner Zsolt: A kormány gyakorlatilag megszünteti a kft.-ket. <http://444.hu/2014/03/10/a-kormany-gyakorlatilag-megszunteti-a-kft-ket/> (Letöltve: 2014.03.11.)

törvényhellyel lefedni és a kódex szintjén eldönteni, hogy az adott helyzetre vonatkozó kötelező szabálytól lehetséges-e az eltérés. A diszpozitivitás adta nagyobb mozgástér, még ha bizonytalanabb, kevésbé előre látható megoldásokat is eredményez, kedvezőbb, mint a kiszámítható, de rugalmatlan kógencia. Fontos látni azt is, hogy az új Ptk. sem biztosít korlátlan szabadságot a jogi személyt alapítóknak. Ezentúl sem hozható létre akármilyen jogi személy (marad ugyanis a típuskénszer) és ezentúl sem alakíthatóak ki akármilyen szervezeti-működési szabályok. A hitelezők, a kisebbségi tagok és a munkavállalók érdekeit nyilvánvalóan sértő eltérést tiltja generálklauzula és az adott intézményeknél található külön rendelkezések is, a kógencia tehát e védendő érdekek esetében jelen lesz az új Ptk. Harmadik könyvében is.

Véleményünk szerint sem a többszintű szabályozás, sem a diszpozitivitás nem fog kezelhetetlen bizonytalanságot okozni a jogi személyek körében, egyértelmű viszont, hogy a szabályozási logika megváltozásához adaptálni kell a jogi gondolkodást is.

Földönfutókká válnak-e a cégvezetők az új Ptk. miatt?

Ahogy ezt már egy korábbi cikkünkben⁵ megírtuk, a vezető tisztségviselői felelősség újraszabályozása talán az új társasági jog legtöbbet elemzett változtatása. Az internetes média pánikhangulatú cikkeiben írt az új felelősségi szabályok alapján vagyonukból kiperelt, földönfutóvá vált, ellehetetlenített cégvezetőkéről. Valóban jobb, ha március 15-én minden vezető tisztségviselő a kokárda feltűzése után közvetlenül benyújtja a lemondását, tette fel a kérdést Kisfaludi András. Válasza erre egyértelmű: pánikra semmi ok, a riadalom jogilag megalapozatlan. A vezető tisztségviselők felelősségét rendező egyik paragrafus szövegekörnyezetből kiragadott, hibás értelmezése vezetett el az olyan gondolatmenetekhez, hogy ha a cég sofőrje karambolozik, akkor a cégvezető akár el is veszítheti a lakását.⁶ A vezető tisztségviselői felelősség megértéséhez szükséges az új Ptk. felelősségi rendszerét nagy vonalaiban átlátni, mely a Hatodik könyvben található. Praktikus tehát, ha továbblapozunk a kódexben és annak szabályait rendszerben értelmezzük és nem kiragadva félreértelmezzük.

Tilos másnak kárt okozni. Ha valaki ezt mégis megteszi, akkor az okozott kárt meg kell térítenie. Ezzel a két állítással az emberek túlnyomó többsége azonosulni tud, a kártérítési kötelezettség a modern jogrendszerekben alapvető jogintézmény. Minden személy (tehát nem csak a vezető tisztségviselők) kártérítési felelőssége kétféle lehet, vagy egy szerződés megszegéséből eredő károkért áll fenn, vagy szerződésen kívüli károkozásokon alapul.

A vezető tisztségviselő ilyen minőségében két irányba, két személyi körnek felelős. Egyrészt felel a társasággal szemben az ügyvezetési tevékenysége során annak okozott károkért, másrészt bizonyos esetekben felelhet a vezető tisztségviselő harmadik személyekkel szemben. Egy, az utóbbi esetre vonatkozó rendelkezés kiragadása és félreértelmezése volt az alapja a cégvezetőknek a leköszönést javasló írásoknak.

⁵ Lásd Molnár Benedek fentebbi írását: *Az új Ptk. jelentősége*.

⁶ Szalai: *Legyetek jók, ha tudtok, a többi elvállik*. http://index.hu/gazdasag/2014/02/18/marcius_15-tol_indulhatnak_a_perek/ (Letöltve: 2014.03.11.)

A cégvezető (ideális esetben) szerződéses viszonyban áll az általa vezetett céggel, így az ügyvezetési tevékenységével okozott károkérti felelőssége a szerződésszegéses károkért való felelősségi típusba tartozik. Milyen cégvezetői magatartások tartozhatnak ide? Ha például egy cégvezető úgy okoz kárt, hogy meggondolatlanul hitelez külső személyeknek és ezzel veszélybe sodorja a vállalat pénzügyi stabilitását vagy felszámolás alatt lévő beszállítóval köt szerződést, aki nem szállítja a megfelelő alapanyagot és emiatt megakad a termelés.

A „felelősség a vezető tisztségviselő károkozásáért” című paragrafus egészen biztosan a Hatodik könyv legtöbbet idézett, „elemzett” és kritizált szakasza. A tisztánlátáshoz fontos az inkriminált törvényhely kódexen belüli elhelyezkedése: az a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségről szóló részben található. Ebből következik, hogy a vezető tisztségviselők e minőségükkel ugyan kapcsolatban álló, de ügyvezetési tevékenységükön kívüli, nem szerződésszegésben megnyilvánuló magatartásai tartoznak ebben a felelősségi típusa. Vegyük a következő esetet, az ide sorolható magatartások példájaként. Két cég tárgyal, de nem sikerül megegyezniük, emiatt az egyik cégvezető elveszti a fejét és megveri tárgyalópartnerét nyolc napon túl gyógyuló sérüléseket okozva neki. Ilyenkor a verekedős cégvezető azt öt alkalmazó céggel egyetemlegesen köteles kártérítést fizetni. Ez a felelősségi konstrukció sem a cégvezetők és a közvélemény igazságérzetét nem sértheti, sem hatalmas összegű cégvezetői felelősségbiztosítás megkötésének nem lehet racionális indoka. Kisfaludi rámutatott, hogy nem az a meglepő, hogy ez a szabály bekerült az új kódexbe, hanem az, hogy eddig ilyen esetekben csak egyedül a cég volt kártérítésre kötelezett.

Mátyás Ferenc:

Hatályba lépett az új magánjogi alaptörvény

Hatályba lépett az új Polgári Törvénykönyv! De mik is a legfontosabb változások, és a hatályba lépés milyen további gyakorlati problémákat vet fel? Erre keresték a választ a szakma nagygúyi az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Wolters Kluwer Kft. által, az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépése alkalmából rendezett tudományos konferenciáján 2014. március 12-én az ELTE Aula Magna dísztermében.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara dékánjának, **Király Miklósnak** az ünnepi megnyitó szavait követően a szervező Wolters Kluwer Kft. képviselője, **Takács Tibor** köszöntötte konferencia résztvevőit. Beszédében hangsúlyozta a konferencia ünnepi jellegét, hiszen már csak pár nap volt vissza az új magánjogi kódex hatálybalépéséig. Felidézte az 1804-ben hatályba lépett francia magánjogi kódex egyik megalkotóját, Jean-Étienne-Marie Portalis-t, aki azt mondta a Code Civil-ről 1804 márciusában az Államtanács egyik utolsó ülésén, hogy az a magánjog alaptörvénye (droit fondamental). Ha kitekintünk a magánjog területére, a minden eddigénél szélesebb szabályozást lehetővé tevő új Polgári Törvénykönyvre is megállja a helyét ez a megállapítás, így minden bizonnyal magánjogunknak egy új alaptörvénye lesz a Ptk.

Köszöntőjében **Répássy Róbert**, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium igazságügyért felelős államtitkára is kiemelte az új kódex jelentőségét és azt hosszú évekig tartó alapos szakmai munkát, amely az egészet megelőzte. Ugyanis közel 16 éve, 1998 elején kezdődött meg az új Polgári Törvénykönyv előkészítése. A legjobb szakemberek bevonásával alakultak meg az egyes részterületek megalkotását előkészítő munkacsoportok. E kormányzati ciklusokon átívelő hatalmas feladat elvégzése során sok-sok tudós és nagy tapasztalattal rendelkező jogalkalmazó szakember munkájára támaszkodhatott a jogalkotó. Az 1998-ban megalakult Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság tagjai már a kodifikáció kezdetétől dolgoztak a koncepción, majd a hatalmas terjedelmű normaszöveg elkészítésén. Mivel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény az Alkotmánybíróság döntése alapján nem lépett hatályba, és a kihirdetett törvénnyel kapcsolatban a jogi szakma részéről is számos észrevétel merült fel, szükségessé vált a jogszabály rendelkezéseinek, szabályozásának, elveinek átfogó felülvizsgálata. Annak érdekében, hogy egy szakmai konszenzuson alapuló polgári kódex születhessen, a Kormány 2010-ben az első intézkedései között döntött a kodifikáció folytatásáról, és az előkészítés újra Vékás Lajos egyetemi tanár vezetésével, a jogi szakma legkiválóbb képviselőivel, polgári jogi kodifikációs szerkesztőbizottság, illetve polgári operatív szakmai bizottság, valamint a koncepcionális kérdésekben döntő főbizottság közreműködésével folytatódhatott.

Az államtitkár szerint egy ellentmondásmentes, minden részletében átgondolt szakmai tervezet készült el, amit 2012 tavaszán a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium széleskörű szakmai és társadalmi vitára bocsátott. Hangsúlyozta, hogy a kodifikáció

elérte a célját, mert egy koherens, a mai jogalkalmazást segítő, a bírói gyakorlatot normaszövegbe integráló törvény jött létre, amely figyelembe vette a 2010-ben hatályba nem lépett Ptk. hasznosítható megoldásait is. Ezt követően felidézte Sólyom László köztársasági elnök szavait, aki 2009-ben, a megfontolásra visszaküldő levélben így kommentálta az akkor elfogadott Polgári Törvénykönyvet: „Nincsen még egy olyan törvény, amely a mindennapi élet annyi összefüggését érintené közvetlenül, mint ez a törvénykönyv, nincsen még egy olyan törvény, amelyet olyan gyakran és fontos életviszonyokra alkalmaznánk, mint ezt.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló törvényjavaslatot tavaly februárban fogadta el az Országgyűlés és a 2013. évi V. törvényként kihirdetett magánjogi kódex március 15-én lép hatályba. A Polgári Törvénykönyv elfogadásával pedig egy olyan civiljogi kódex lesz Magyarországnak, amely komplex módon tekinti át a magyar magánjogi szabályozás hatályos jogszabályi rendszerét, beépítve a bírósági gyakorlat maradandó vívmányait, továbbá eleget tesz Magyarország Európai Unió és más nemzetközi kötelezettségének, ráadásul tekintettel van a hazai és külföldi tudományos munkák eredményeire is.

Kiemelte, hogy az új Ptk. megalkotása a magánjogi reformhoz önmagában nem volt elegendő, a Ptk. elfogadásával a magánjogi jogalkotás nem ért véget. Az Országgyűlés által elfogadott koncepcionális változások ugyanis jelentős átgondolást igényeltek a teljes jogrendszer vonatkozásában. Az új Ptk. elfogadása szükségessé tette a jogrendszer áttekintését és a kapcsolódó jogszabályok megalkotását. Az új Ptk. hatálybalépése miatt felmerült jogalkotási feladatok egyrészt új jogszabályok megalkotását, másrészt a meglévő jogszabályok módosítását jelentették, harmadrészt olyan szabályozás kialakítását, ami egyértelművé teszi a jogalkalmazók számára, hogy 2014. március 15-étől konkrét esetben melyik jogszabályt alkalmazzák. A kódex új normái ugyanis hosszú évtizedekig felvetik még az új Ptk. és a jelenleg hatályos magánjogi szabályok egymás mellett éléséből adódó, a két szabályrendszer időbeli hatályára vonatkozó kérdéseket. Elkerülhetetlen, hogy a hatályos rendelkezéseket a megkezdett ügyekben, folyamatban lévő jogviszonyoknál még jó néhány évig alkalmazni kelljen.

Az új Ptk.-hoz szükségszerűen kapcsolódó, azt mintegy utánkövető jogalkotói munka ugyancsak hatalmas kihívás elé állította valamennyi jogterület kodifikátorait. Ezt kellően példázza akár a mintegy 190 törvényt módosító, tavaly decemberben elfogadott törvény (2013. évi CCLII. törvény – szerk.), de akár a rendeleti szintű jogalkotás is. A Polgári Törvénykönyv és a kapcsolódó törvények elfogadásával a jogalkotási folyamat úgymond véget ért, a törvény hatálybalépésével most már a jogalkalmazóké a főszerep.

Vékás Lajos, az új Polgári Törvénykönyv egyik megalkotója a törvény hatálybalépésének napja és 1848. március 15-e közötti összefüggést elemezte köszöntő beszédében. A Polgári Törvénykönyv hatálybalépésének megválasztott időpontja ugyanis egész konkrétan kapcsolódik 1848-hoz, mert az 1848. évi XV. törvény, az áprilisi törvények egyike határozott arról, hogy polgári törvénykönyvet kell alkotni Magyarországon az ősiség eltörlésének alapulvételével. Lényegében a Polgári Törvénykönyvhöz és a 2014. március 15-hez vezető út első kapavágását az 1848. évi XV. törvény tette meg. Külön köszönetét fejezte ki a Kormánynak, hogy végig kiállt a Ptk.

szakmaisága mellett és változatlan formában terjesztette be az Országgyűlésnek a tervezetet. Álláspontja szerint ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a Polgári Törvénykönyv szakmaiságát egy-két kérdést leszámítva sikerült végig megőrizni.

A konferencia célja, hogy megvizsgálja, milyen problémák, jogalkalmazási kérdések vetődnek majd fel az új kódex hatálybalépésével.

I. Kisfaludi András egyetemi tanár (ELTE ÁJK): A jogi személyek

Vékás professzorhoz szorosan kapcsolódva **Kisfaludi András** is a közös munka megkezdésére buzdított mindenkit, de hangsúlyozta, hogy ezt a munkát nem úgy kell érteni, hogy most kezdünk el megismerkedni az új Polgári Törvénykönyvvel, hiszen ahhoz már késő lenne, ilyenkor már nem engedhetjük meg magunknak azt a luxust, hogy az alapismereteket nélkülözzük.

Úton az alapítás szabadsága felé

Ha a jogi személyek szabályozásának keresnénk valamilyen alapelvszerű rendelkezéseit, akkor anélkül, hogy ebből formálisan valóban alapelvet gyártanánk, azt érzékelhetjük, hogy központi gondolata ennek a Polgári Törvénykönyvbe foglalt új szabályozásnak **a jogi személyek alapításának, létesítésének szabadságára** vonatkozó elv.

e egyáltalán miért és hogyan merült fel az a kérdés, hogy a jogi személyek alapítása mennyire, milyen módon és milyen értelemben lehet szabad? Ez azért fontos kérdés, mert nem volt mindig így és nem is szükségszerűen van így. Eredetileg, amikor a ma ismert vagy ma jogi személyként értelmezett jogi személyek elődei, őstípusai megjelentek, akkor ezek nem az résztvevő tagok, alapítók magánakaratának a megnyilatkozásai voltak, hanem egész nyilvánvalóan állami akaratnyilvánítással, közhatalmi aktussal jöttek létre, és nem is biztos, hogy pont azzal a céllal, amivel ez ma számunkra természetesen adott. Ha a kapitalista fejlődésben élen járó Angliára gondolunk, akkor ott eleinte uralkodói, királyi parancssal, később parlamenti aktussal lehet a mai fogalmaink szerint talán társaságnak tekinthető formációkat létrehozni.

Ennek az eredetnek antagonisztikus elemként visszamaradva akár máig ható emlékei is megtalálhatóak bizonyos jogrendszerekben: Hollandiában mind a mai napig be kell szerezni az alapítási eljárásban az uralkodó nevében eljáró igazságügyi minisztertől egy olyan nyilatkozatot, amely szerint nincs ellenvetés a társaság alapítása ellen. Bár ez természetesen automatikusan működik, de jól mutatja ezeket a forrásokat. Vagy gondolhatunk a magyar polgári forradalomra, 1848-ra is, mert annak idején a reformkorban az egyes konkrét részvénytársaságok alapításáról még törvény szólt Magyarországon is (Lánchíd, Nemzeti Színház).

Ennek a mai társaságokhoz viszonylag kevés köze van. Annak idején ez a jogalkotói aktus egyben azt is jelentette, hogy ezek a társaságok bizonyos értelemben kötődtek az államhoz, az állam által engedélyezett monopóliumok kiaknázására jöttek esetleg létre, és

az állam adott esetben garantálta a társaságok működési feltételeit. Ezek a társaságok nem azért jöttek létre, hogy a kereskedők együtt tevékenykedjenek, hanem azért tevékenykedtek e társaság keretében együtt a kereskedők, mert így nyerték el azt a monopóliumot, amelyet a kereskedelem jelentett, és az állam egyébként tényleg biztosította ezt a lehetőséget, akár még az állami erőszakszervezet alkalmazásával is.

A folyamatok eredményeképpen bizonyos körben minden civilizált állam eljutott abba a helyzetbe, hogy a társaságok és általában a magánjogi jogi személyek kiszabadultak az államnak ebből a fogságából: teljesen megváltozott szerepkörében az állam már csak normatív módon állít fel szabályokat a jogi személyek létesítésére, alapítására, működésére. A jogi személyektől e normatív szabályok betartását kéri számon, ezt ellenőrzi, és ennek alapján vesz részt az állam – most már csupán regisztrációs funkcióban – a jogi személyek létesítésében.

A közjogi és magánjogi jogi személyek problematikája

De biztos, hogy minden jogi személy esetében és a jogrendszer teljes terjedelmében létezik ez a szabadság? Első pillantásra is látszik, hogy nem minden területen adott. Ez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy a jogi személy fogalma egyáltalán – ahogyan azt a Polgári Törvénykönyv, a polgári jog, vagy, ha úgy tetszik, a magánjog használja – egyetemes, a teljes jogrendszert lefedő és minden elemében azonos módon értelmezendő fogalom-e, vagy vannak különböző jogi személy fogalmak. A jogi személyek ugyanis (akik jogi személyként jelennek meg a polgári jogi jogviszonyokban) nem biztos, hogy a létük eredeti értelmét vagy funkciójukat magából a polgári jogból, a magánjogból nyerik. Nem biztos, hogy minden jogi személy kizárólag, vagy akár csak elsődlegesen is azért jött létre, hogy magánjogi jogviszonyokban jogokat és kötelezettségeket szerezzen.

Léteznek olyan szervezetek, amelyek mint szervezetek rendelkeznek bizonyos jogosultságokkal, kötelezettségekkel, de ezek a jogok és kötelezettségek nem magánjogi jellegűek, hanem a közjogban gyökereznek. Valamiféle közjogi funkció, közfeladat ellátására létrejövő szervezetekről van szó, és azok az alapvető jogosultságok és kötelezettségek, amelyek az alapfunkciójukhoz kapcsolódnak, közjogi jellegűek. Kérdés, hogy hogyan kezeli ezeket a magánjog, és ha kezeli valahogy, akkor ezekre a jogalanyokra igaz-e az alapítás és a jogi személy működtetésének szabadsága?

Ez a kérdés a Ptk. megalkotása során is előkerült. Volt olyan elképzelés, amely szerint ezeknek a „közjogi indíttatású jogalanyoknak” a jogi személyiségét is a Polgári Törvénykönyvnek kellene szabályoznia. Hosszas viták eredményeként a nem magánjogi célú jogalanyoknak a szabályozása a Polgári Törvénykönyvön kívül maradt; a Ptk. a közjogi indíttatású jogalanyokról csak annyit szabályoz – s ez meglehetősen szűk – amennyit a polgári jogi jogviszonyokban való részvételük indokol. Ugyanakkor tudomásul veszi, hogy ezeknek a jogi személyeknek nem a magánautonómiába tartozik a jogi személy létrehozataláról vagy a működési feltételek meghatározásáról szóló döntés. A magánjog számára pedig közömbös döntés lesz, hogy amikor egy közjogi feladatokat ellátó szervezet a maga közjogi funkciójának betöltése érdekében tevékenykedik, akkor ehhez a funkcióhoz szüksége van-e arra, hogy magánjogi jogviszonyokban is

megjelenjen. Szükségszerű, hogy közjogi jogviszonyokban megjelenjen, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezzen, különben a közjog számára sem lenne jogalany. A jogalkotó többnyire a közjogi normák által indokolt körben nyilatkozik, hogy valamilyen közjogi jogi személyt akar-e a magánjogban is jogalanynak tekinteni.

A szerződések szabadsága és a jogi személyek létesítése

A jogi személyek létesítésének szabadsága – éppen a privátautonómia körébe tartozás miatt – azoknak a jogi személyeknek a körében merül fel és ott működőképes, ahol valóban az alapítók dönthetnek szabadon, autonóm módon a létesítésről. Ebben a körben a létesítés szabadsága azzal magyarázható, hogy a résztvevők autonóm döntéseiéről van szó, így akár párhuzamot is lehetne vonni a szerződési szabadság intézményével, ahol szintén hasonló alapelv uralkodik.

Azonban mégsem teljes az azonosság a szerződések szabadsága és a jogi személyek létesítése között, mégpedig egy meghatározó eltérés miatt. A polgári jogi jogviszonyokban az az alapelv uralkodik, hogy mindenki a saját veszélyére, a saját kockázatára hoz döntéseket, tehát amiről valaki dönt, annak a következményeit is viselnie kell. Külső hatásokat csak egészen kivételes esetekben képesek polgári jogi viszonyokban elviselni és elfogadni. Ebből a szempontból mindenképpen különbözik minden polgári jogi jogviszony például a közjogi jogviszonyoktól, ahol mindennapos élmény, hogy valaki dönt, és valaki más viseli a következményeit.

A szerződéses jogviszonyokban ez egészen másként van: a külső hatás hiánya általánosan tekinthető, általában a szerződés csak a szerződésben részt vevő felek viszonyában fejt ki hatásokat, harmadik személyre nézve a szerződésből nem következhetnek jogok vagy kötelezettségek. Ehhez mérten tehát minden fenntartás nélkül engedhete meg a polgári jog, hogy ebben a körben a felek alapvetően és általában saját igényeiknek megfelelően alakítsák a szerződéses viszonyaikat.

A jogi személyekkel kapcsolatban a helyzet azonban más. Az alapítás során valóban van az alapítók vagy tagok között egy olyan viszonyrendszer, amiből az alapításban résztvevőkre (és csak rájuk) nézve származhatnak jogok és kötelezettségek, de egy ponton biztosan megjelenik egy külső hatás, hiszen ezekben a viszonyokban az a nyilvánvaló cél, hogy létrehozzunk egy új jogalanyt azért, hogy az külső jogviszonyokban jelenjen meg. Elkülönülve a benne részt vevő jogalanyoktól, saját nevében, saját maga jelenik meg polgári jogi jogviszonyokban és másokkal szemben jogokat és kötelezettségeket szerez vagy vállal. Mindezek alapján nem ugyanolyan módon és nem ugyanolyan terjedelemben fog érvényesülni a szabadság, mint ahogy az a szerződéses szabadság körében ismert. Az alapítás szabadságánál segítséget jelenthet ennek ellenére, ha a szerződéses szabadság egyes elemeit vesszük alapul, és ennek alapján vizsgáljuk, hogy az alapítás szabadsága mire terjed és terjedhet ki.

Az alapítás szabadsága

A szerződési szabadság alapvetően magában foglalja azt a lehetőséget, hogy valaki eldöntse, köt-e egyáltalán szerződést vagy nem köt, részt vesz-e szerződéses viszonyban vagy sem. Ami a magánjogi jogi személyeket illeti, ez a szabadság a magánautonómia körében változatlanul, szükségszerűen meg kell, hogy illesse a magánjogi jogalanyokat, nincsenek, és nem lehetnek olyan szabályok, amelyek kötelezővé tennék, vagy éppen megtiltanák a magánjogi jogalanyoknak azt, hogy a magánjogban szereplő jogi személyek létesítéséről vagy alapításáról döntsenek, vagy az ebben való részvételükről döntést hozzanak. Ez az alapítási szabadság része és ezt új normaként a Ptk. tételes szabályban is kifejezi, mikor kijelenti, hogy a jogi személy létesítéséről a személyek létesítő okiratban, alapszabályban szabadon rendelkezhetnek, valamint a szervezeti és működési szabályokat is szabadon állapítják meg.

A létesítés két mozzanatból áll: a szabad akaratnyilvánítás a jogi személy létesítéséről csak a létesítés egyik mozzanata, a másik, hogy az állam nyilatkozik a létesítendő jogi személy elismeréséről, elfogadásáról. Erről a második mozzanatról azonban a Ptk. megint csak egy általános norma formájában mondja ki, hogy ez az államnál nem olyan jellegű akaratnyilvánítás, mint amilyen az alapítóké. Hiszen az állam nem szabad akaratát közli akkor, amikor arról dönt, hogy bejegyezi-e a létesítendő jogi személyt, nem azt mondja meg, hogy ezt akarja-e vagy sem, hanem azt mondja, hogy az előzetesen, normatív módon megállapított feltételeknek megfelel-e az a jogi személy, amelyik a bejegyzését kéri. Minőségileg más az állam nyilatkozata, ő itt az állami felügyeletet valósítja meg, és a köz érdekében azt üzeni a nyilvánosságnak, hogy a bejegyzést kérő jogi személyt, amelynek létesítéséről a benne részt vevők döntöttek, az állam megvizsgálta, és alkalmasnak, és a normatív szabályoknak megfelelőnek találta az alapítást.

Az államnak a magánautonómia szempontjából nagyon mérsékelt funkciója van. Nem tudja és nem is szabad megakadályoznia egyedi döntéssel akár szükségszerűségi, célszerűségi, gazdaságossági szempontok mérlegelése alapján a magánjogi jogi személyek létrejöttét. Van persze egy szűk kör, amikor a jogi személy létesítése állami engedélyhez kötött, de ez mindig valamilyen tevékenységhez kapcsolódik. Tehát nem a jogi személlyel, mint jogi személlyel van dolga az államnak, hanem azzal a tevékenységgel, amit adott esetben éppen egy jogi személy keretében kívánnak végezni, és ha ez a tevékenység a köz szempontjából veszélyeket hordoz magában, akkor abban a körben továbbra is megmarad az állam egyedi döntési lehetősége. Ezekben az esetekben is, ameddig és amennyire lehet, az állam engedélyezésről hozott döntésének feltételei normatív módon vannak meghatározva, de nem a jogi személlyé válás miatt, hanem a tevékenység miatt.

A döntés szabadsága miatt a bejegyzés során az erre hivatott állami szervek nem mérlegelhetnek semmilyen olyan szempontot, melyek a jogszabályon kívül esnek – legyenek ezek bármennyire kézenfekvőek is.

A társasági jogi gyakorlat hajnalán megszületett olyan felsőbb bírósági döntésekre, amelyek egyértelművé tették, hogy olyan társaságok esetén, amelyeknél nincs minimális tőkekövetelmény vagy olyan esetben, amikor van ugyan minimális tőkekövetelmény, de a társaság tőkéje egyébként nem felel meg a társaság által végezni kívánt tevékenység

méretének, hiába meggyőződése ez a nyilvántartást végző hatóságnak, erre hivatkozva sem tagadhatja meg a bejegyzést a jogi személytől. Ha ezt szempontként akarta volna érvényesíteni, akkor a jogszabályban kellett volna a feltételt rögzíteni. Volt olyan elképzelés a Ptk. elkészítése során, hogy netán valami normatív szabállyal elő kellene írni, hogy a jogi személyek alapítói legalább arra legyenek kötelesek, hogy a jogi személy működésének megkezdéséhez szükséges vagyont a jogi személy rendelkezésére bocsássák. Ez azonban úgy tűnt az előzetes egyeztetések során, hogy annyi problémát, kérdést, jogalkotási nehézséget vetne fel, hogy ezt inkább mellőzték és a bírósági gyakorlatra hárul annak megítélése, hogy az alapítók esetleg nem követtek-e el olyan visszaélészerű magatartást a jogi személy létrehozásával, ami netán a személyes felelősségüket is megalapozhatná.

A szerződő partner megválasztásának szabadsága

Ez alapvetően a jogi személyeknél is megállja a helyét, bár a személyegyesítő, illetve vagyonegyesítő társaságok közötti különbségek ezt egy kicsit átszínezik, hiszen egy nyilvánosan működő részvénytársaság esetében a partner megválasztásának szabadsága nyilvánvalóan egészen másként fog érvényesülni, mint ahogy érvényesül ez például egy kétszemélyes közkereseti társaságnál, ahol a felek nagyon szoros kapcsolatban állnak egymással. Végso soron azonban mégis arról van szó, hogy a felek szabadon dönthetnek ebben a kérdésben is, egészen addig, amíg ennek a technikai lehetőségei fennállnak. És ha netán egy nyilvánosan működő társaságban már nem megnyugtató, hogy nem tudjuk kontrollálni a többi tag személyét, akkor legrosszabb esetben nem fogjuk fenntartani a kapcsolatot egy ilyen társasággal.

Típusszabadság

A szerződési szabadság körében érvényesül a típusszabadság is. Itt már nagyon markáns különbség mutatkozik a jogi személyekkel kapcsolatos szabadságok körében, hiszen a jogi személyekkel összefüggésben a Ptk. egyértelműen és világosan leszögezi, hogy a jogi személyt csak a törvényben meghatározott típusban lehet létrehozni. Tehát nem illeti meg a tagokat, alapítókat „atipikus jogi személyek”, vagy netán „vegyes típusú jogi személyek” létesítésének a szabadsága.

A tartalom megválasztásának szabadsága

A szerződés szabadságában érvényesül a tartalom megválasztásának szabadsága: a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A jogi személyek vonatkozásában is felvethető a kérdés: mennyire szabadon állapíthatják meg a jogviszonyok tartalmát a felek? A választ az adja, hogy meddig igaz az, hogy a jogi személyre vonatkozó szabályozás nem lép túl a jogi személy létesítésében részt vevő felek körén. Amíg ugyanis nem lép ki ebből a jogi személy létesítésével kapcsolatos megállapodás (szerződés, alapszabály), addig nincs okunk beleszólni abba, hogy mi történik ezekben a belső viszonyokban. Amint a jogi személy létesítése miatt a jogi személy külső viszonyokban való megjelenésekor már szükségszerűen jelentkeznek külső hatások, abban a pillanatban akadályokat kell felállítani. Nem lehet megengedni a jogi személlyel

kapcsolatos viszonyok szabad akarat szerinti alakítását, hiszen ez külső, az alapításban részt nem vett személyek jogait, érdekeit, státuszát sértheti, érintheti. A jogi személyekkel kapcsolatos szabályozás kimondja a tartalom megállapításának szabadságát, de csak korlátozott körben. Már a megengedő szabály, a sokat vitatott 4. § (2) bekezdés is korlátozásokkal teszi lehetővé, hogy az alapítók a jogi személyre vonatkozó szabályokat saját akaratuknak megfelelően állapítsák meg, mert ezt csak a belső viszonyokban igaz, de még ott sem azokban a kivételes esetekben, amikor a belső viszonyok szabályozása kihatással lenne a külső szereplőkre.

II. Menyhárd Attila: A dologi hitelbiztosítékok az új Ptk.-ban

„A jogásközönség számára a dologi hitelbiztosíték és pontosan a zálogjog az elég megosztó. Van, aki szenvedélyesen érdeklődik iránta, aki szeretne inkább egyáltalán nem tudni arról, hogy létezik, és ha lehet, akkor nem foglalkozik ilyen szerződésekkel.”

Lényeges változás az új Ptk.-ban, hogy a legjelentősebb dologi hitelbiztosíték, a zálogjog a dologi jogi könyvbe került. A kodifikáció során 5 kulcskérdés merült fel, amelyek megválaszolása elengedhetetlen volt a dogmatikai alapokhoz:

1. A tulajdonjognak és az idegen dologbeli jogoknak vagy korlátozott dologi jogoknak a megkülönböztetésén alapuló rendszer rögzítése. Ez első ránézésre banális, de van létező alternatívája, például az angolszász rendszerben.
2. A tulajdonjog tárgyai körének meghatározása.
3. Az ingó dolgok tulajdonjogának az átruházása, illetve az ingó dolgokon keletkező jogok alapítása.
4. A dologi hitelbiztosítékok szerkezete.
5. A nyilvántartások szerepe, elsősorban az ingatlan-nyilvántartás, de általánosságban is a nyilvántartásoknak a dologi jogok alakításában és átruházásában betöltött szerepe.

A fiduciárius hitelbiztosítékok

A dologi hitelbiztosítékok kapcsán egy nagyon komoly eldöntendő kérdés volt a gyakorlat felől. Ez a kérdés pedig úgy szólt, hogy a fiduciárius hitelbiztosítékok a magyar jog számára befogadhatóak-e vagy sem.¹ Tehát, hogy a biztosítéki célú tulajdonátruházás, a biztosítéki célú engedményezés, és a vételi jog biztosítéki célú alkalmazása elfogadható alternatív hitelbiztosíték lehet-e a hagyományos zálogjog mellett. Ezzel a kérdéssel már legalább 20 éve dolgozik a bírói gyakorlat.

A biztosítéki célú engedményezés lényege, hogy az adós egy harmadik személlyel szembeni követelését engedményezi a hitelezőnek, aki azt akkor hajthatja be, ha az adós nem fizet. Az elfogadhatóság első körben akkor volt kérdéses, amikor az a probléma merült fel, hogy ha felszámolás alá kerül az adós, akkor az ő hitelezője beszédheti-e a jövőben keletkező és biztosítéki célra átengedett követeléseket. Először azt mondta a gyakorlat, hogy jövőbeni követelésen nem lehet. Azt érzékelték ugyanis, hogy nincs

¹ Lásd kapcsolódó írásunkat: Dunai Szilvia: *Az új Ptk. dologi joga: az alapok változatlansága és a változások záloga.* <http://arsboni.hu/az-uj-ptk-dologi-joga-az-alapok-valtozatlansaga-es-a-valtozasok-zaloga.html> (Letöltve: 2014.04.30.)

rendben, hogy valaki a hitelezői kielégítési sorrend előtt egyszerűen kiveszi azt, ami a jövőben keletkezik, és azt mondja, hogy köszönöm ez az enyém, a többivel ti meg boldoguljatok. Utána ezt a gyakorlat korrigálta azzal, hogy lehet jövőbeni követeléseket engedményezni, de ha ez biztosítéki célú engedményezés, akkor az engedményes, vagyis a hitelező csak a biztosított hitelezők rangsorában kerül a kielégítési sorrendbe.

A vételi jog kapcsán kérdéses volt, hogy zálogjognál köthető-e biztosítéki célra vételi jog vagy nem. Erre is megadta a választ a gyakorlat: biztosítékú célú tulajdon-átruházás elfogadható hitelbiztosíték gyanánt. Tulajdont ad biztosítékként az adós, mivel átruházza a hitelezőre a dolgot, (ingót vagy ingatlant) és visszavásárlási jogot kötnek ki neki: ha sikerül, megvan a pénze, akkor visszavásárolja a dolgot, ha nem, akkor marad a hitelezőnél. Ezzel tulajdonképpen a hitelező a legerősebb dologi biztosítékot szerzi meg, hiszen tulajdont kap. Ez a kérdés a gyakorlatban is nagyon sok bizonytalanságot okozott. Voltak olyan döntések, amelyek elfogadták ezt, aztán voltak olyanok, amelyek nem. Zavarba ejtő, hogy amelyik nem fogadta el, az pont egy büntető bírósági ítélet volt. A szerződés színleltisége alapján indítottak intellektuális közokirat hamisítást azzal, hogy a vevő tulajdonosként jegyeztette be magát az ingatlan-nyilvántartásba, pedig ez egy érvénytelen szerződés volt. A kodifikációra hárult a kérdés eldöntése, ennek eredménye pedig az, hogy a szerződésjogi szabályok körében a fiduciárius hitelbiztosítékokat, a biztosítékú célú tulajdon-átruházást, engedményezést és vételi jog alapítását semmisnek tekinti a szabályozás.

A zálogjog központi szabályozása megtiltja, hogy az adós és a hitelező abban állapodjanak meg a kielégítési jog megnyílta előtt, hogy ha az adós nem fizet, akkor a hitelező megszerzi a zálogtárgy tulajdonjogát. Ebben az esetben tehát nem csak megállapodnak a közvetlen tulajdonszerzésben, hanem meg is történik, még jóval a kielégítési jog megnyílta előtt. Ez a két gondolat nem egyeztethető össze egymással. A biztosítéki célú tulajdon-átruházás semmissége pedig logikusan hozta magával a biztosítéki célú vételi jog és a biztosítéki célú engedményezés semmisségét is. Ezeket viszont a szabályozás megpróbálja megfelelő módon pótolni, például a követelésen alapított zálogjognál. A szabályozás célja az volt, hogy biztosítéki célú engedményezéssel (amit általában elfogadható és normálisan alkalmazott hitelbiztosítéknak tartunk) egyenértékű megoldást tudjon adni a zálogjog.

A zálogjog fogalma egyébként nem változott, ugyanabban a zálogjogban gondolkodunk, mint eddig. Más hitelezőket megelőző, kielégítési elsőbbséget biztosító jogról van szó, amit a szabályozás korlátolt dologi jogként és értékjogként tételez. Érvényesítése főszabály szerint bírósági végrehajtás útján történik, de továbbra is megmaradnak azok a lehetőségek, amelyek a bírósági végrehajtáson kívüli érvényesítést teszik lehetővé (pl.: a zálogjogosult általi értékesítés). Egy másik módja az, hogy a zálogtárgy tulajdonjogát a zálogjogosult megszerzi, de csak a kielégítési jog megnyílta utáni megállapodás alapján.

Az önálló zálogjog

Ami magát a zálogjogi szabályozást illeti, első ránézésre is három változás figyelhető meg, eltűnik a rendszerből az önálló zálogjog, a vagyont terhelő zálogjog, a harmadik

pedig a keretbiztosítéki zálog. Az önálló zálogjogot a gyakorlati tapasztalatok szerint két féle helyzetben alkalmazzák. Az egyik a hitelrefinanszírozás, amikor a hitelező is hitelt vesz fel, hogy hitelt nyújtson, az önálló zálogjogot tovább tudja engedni saját hitelezőinek biztosítékkul. Ez az elfogadott és normális alkalmazása az önálló zálogjognak. Ezen kívül viszont úgy tűnik, a gyakorlatban az önálló zálogjogot minimum homályos vagy szürke, de lehet, hogy inkább feketébe hajló tranzakciók esetében alkalmazzák, ha azt akarták, hogy keletkezzen egy hitelezői pozíció, de nem akarták, hogy kiderüljön, ez milyen jogcímen, milyen alapon és hogyan keletkezett. A jogalkotó ezért úgy ítélte meg, hogy az önálló zálogjogra igazából nincsen szükség. Hitelek refinanszírozása esetében az önálló zálogjoggal azonos lehetőséget biztosít a szabályozás a különvált zálogjogban: lehetővé teszi, hogy a hitelezés biztosítékául kapott zálogjogot a hitelező a saját hitelezőjére átruházza.

A vagyont terhelő zálogjog

A vagyont terhelő zálogjogot kiváltja egy zálogjogi megoldás: a felek a zálogtárgyakat nagyon rugalmasan, körülírással is meghatározhatják. A tapasztalatok szerint a vagyont terhelő zálogot nagyon széles körben alkalmazzák, de problémát jelentett annak megállapítása, hogy vajon milyen biztosítéki értéke van egy olyan zálogjognak, amit még nem konkretizáltunk vagyontárgyakra, és amiről még nem tudjuk, hogy amikor konkretizálni fogjuk, milyen tárgyak vannak a vállalkozás vagyonában. Mivel ugyanezt a megoldást képes nyújtani a szabályozás körülírással, tulajdonképpen erre a zálogjogi formára a jövőre nézve nem volt szükség.

A keretbiztosítéki zálogjog

A keretbiztosítéki zálogjog nem tűnt el a rendszerből, csak nem érdemes külön így nevezni, hiszen nem csak a zálogtárgyakat határozzák meg szabadon a felek, hanem azokat a követeléseket is, amelyeket a zálogjog biztosít. Egy jogviszonyra, több jogviszonyra utalással bárhol lehet felső összeghatárt is szabni rá. A szabályozás csak a fogyasztói zálogszerződéseknél várja el a felső összeghatárt, egyébként nem.

A zálogjogosulti bizományos

Megjelent még egy új intézmény a szabályozásban, mégpedig a zálogjogosulti bizományos. Létrehozására azért volt szükség, mert a tranzakciós gyakorlat folyamatosan szembesült azzal a problémával, hogyha például több hitelintézet finanszíroz valamilyen projektet, akkor ők azt szeretnék, hogyha lenne valaki, aki majd jogosult lesz arra, hogy a zálogjogból fakadó jogokat gyakorolja és kötelezettségeket teljesítse.

A zálogjog keletkezése és a hitelbiztosítéki nyilvántartás

A zálogjog keletkezése két logikai lépcsőt tételez fel, ami összesen három elemet tartalmaz. A két logikai lépcső a zálogjog alapításának és létrejövetelének a megkülönböztetése. Ahhoz, hogy létrejöjjön a zálogjog, meg kell alapítani és meg kell szereznie a zálogkötelezettnek a rendelkezési jogot a zálogtárgy felett. Ezt a két elemre

bontást az indokolja, hogy az adás-vételi szerződések esetében is normálisnak tartjuk, hogy eladunk valamit, amit amúgy még nem hoztunk létre, mégsem okoz problémát, mert majd amikor teljesíteni kell a szerződést, akkor kell szolgáltatni a dolgot, ha mégsem tudjuk, mert például nem sikerült megszerezni a tulajdont, akkor szerződésszegésért kell helytállni. Ezzel párhuzamos volt az a gondolat, hogy miért ne alapíthatnánk meg a zálogjogot akkor is, ha a rendelkezési jogot még nem szerezte meg a zálogkötelezett, különösen, ha a zálogtárgyat éppen abból a hitelből szeretné megvásárolni, amit a zálogjoggal biztosítékként engedünk.

A zálogjog alapítása során a felek nagyon nagy szabadsággal rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy lehet egy vagy több, fennálló és jövőbeni követelésekre is zálogjogot alapítani, ez a követelés lehet feltétlen vagy feltételes is. Azon túl, hogy ez a követelés meghatározható legyen az egyetlen elvárás, hogy pénzkövetelésre vonatkozzon. Ha azonban véletlenül mégis úgy sikerül zálogjogot alapítani, hogy az nem pénzkövetelésre, hanem például egy dolog kiadása iránti követelésre lenne biztosíték, ez nem teszi ezt a zálogalapítást érvénytelenné, csak annyit jelent, hogy ha ilyen követelésre is sikerült zálogjogot alapítani, akkor a zálogjogot a követelés nem teljesítéséből fakadó kártérítési igényre megalapított biztosítéknak tekintjük.

A zálogtárgy meghatározását is nagyon széles körűen teszi lehetővé a szabályozás. Bármilyen forgalomképes dolog, jog vagy követelés lehet zálogjog tárgya, amit körülírással is meg lehet határozni, például a teremben lévő székeket zálogosítjuk el, akkor egy adott időpillanatban azokon a székeken létezik a zálogjog, amelyek a teremben vannak. Ha kivisznek egyet, azon már nincs, de ha behoznak egyet, azon pedig lesz. Ez tulajdonképpen a vagyont terhelő zálogjoghoz hasonló.

Maga a zálogjog alapítása szintén két mozzanatú: szükség van egy szerződésre vagy jogszabályra, ami megteremti a jogcímet és szükség van egy dologi aktusra (kézi zálog esetén a dolog átadása, jelzálogjogok esetén pedig valamilyen nyilvántartásba való bejegyzés). Ingatlanok esetén ingatlan-nyilvántartásba, lajstromozott dolgok esetén abba a nyilvántartásba, ahol pedig nincsen ilyen nyilvántartás, ott a hitelbiztosítéki nyilvántartásba való bejegyzés szükséges ahhoz, hogy létrejöjjön a zálog.

A hitelbiztosítéki nyilvántartással kapcsolatban (ami több egy zálogjogi nyilvántartásnál, mert például a tulajdonjog fenntartás is csak akkor válik harmadik személlyel szemben hatályossá, hogyha ebbe a nyilvántartásba bejegyzésre került) a fő kérdés az volt, hogy pontosan milyen is legyen ez a nyilvántartás. Az eredeti koncepció az volt és a Ptk. szabályozása is ezt tükrözi, hogy ez egy olyan nyilvántartás legyen, ami bárki számára könnyen hozzáférhető, könnyű benne bejegyezni és könnyű benne törölni. Az ideáltípus egy interneten elérhető, regisztráció után szabadon hozzáférhető nyilvántartás lenne, ahol természetesen nem arról van szó, hogy a kötelezett hozzájárulása nélkül lehet bejegyezni vagy a jogosult hozzájárulása nélkül lehet bármit törölni, de a felek ezt egész egyszerűen, tranzakciós költségek nélkül meg tudták tenni. Jóllehet ezzel elveszítjük a nyilvántartás közhiteles jellegét, de a tapasztalat alapján az ingó zálogjogi nyilvántartás egyébként sem tud igazán közhiteles nyilvántartásként működni.

Megszületett az a szabályozás, de sajnos a nyilvántartás azon része nem tudott megvalósulni, hogy ingyenesen hozzáférhető legyen. Lényegi sajátossága, hogy ez a nyilvántartás nem a jogot tartja nyilván, hanem a zálogjogot, tehát hogy a zálogalapításhoz szükséges nyilatkozatokat a felek megtették. Azt nem tudjuk, hogy van-e zálogjog vagy nincsen, és nem is tudhatjuk, hiszen ha a zálogkötelezett nem szerzett rendelkezési jogot a zálogtárgy felett, ami a nyilvántartáson keresztül nyilván nem ellenőrizhető, akkor igazából nincsen zálogjog annak ellenére, hogy ezt nyilvántartásba bejegyezték. A felek a rendszert regisztráció után használhatják, ami a közjegyzőn keresztül történik, azonossági nyilatkozattal. Tulajdonfenntartás esetén működik egy kicsit másképpen a rendszer, mert a vevőnek nem kell feltétlenül regisztrálnak lennie a rendszerben.

Szőke Evelin:

Folytassa, Ügyvéd úr! – avagy miért “nem szabad bedőlni az új Ptk.-nak”

Az új polgári jogi kódex kodifikációja során egyértelmű volt, hogy megtartandóak a létező jog jól bevált, továbbra is működőképes rendelkezései, ugyanakkor a március 15-én bekövetkezett magánjogi rendszerváltás nem hagyhatta figyelmen kívül a gazdasági és társadalmi viszonyok mai követelményeit. Így habár a Ptk. jelentős részben megőrzi az 1959-es törvénykönyv szabályait, kétségtelenül forradalmi újításokat is magával hoz, melyek alkalmazása aligha lehetséges a régi és új szabályok kapcsolatának, a jogalkotó szándékának alapos ismerete nélkül. Különösen igaz e megállapítás az új Ptk. hatodik könyvének szabályaira, ami egyes rendelkezéseivel számos negatív és pontatlan kritikát hívott életre. A Vékás Lajos és Gárdos Péter által március 21-én tartott előadása alapján azonban ezekre csak annyit mondhatunk, hogy „nem szabad bedőlni az új Ptk.-nak”.

Március 21-én az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán a szerződési jog közös szabályait érintő legfontosabb változások elemzésére került sor a Jogi Továbbképző Intézet szervezésében megrendezett tanfolyamsorozat aktuális eseményén. Az új Ptk. hatályba lépésére felkészítő szemináriumon ez alkalommal Vékás Lajos akadémikus, professor emeritus és Gárdos Péter ügyvéd foglalták össze, hogy mire érdemes kiemelt figyelmet fordítani a hatodik könyv első és második részének kapcsán, mely tárgykörök közül e héten az elévülést kívánjuk górcső alá venni.

Az időmúlás joghatása – szerződések avagy kötelmek?

Az új Ptk. megalkotása során a jogalkotó egyrészt áttekinthető szerkezetre, másrészt az azzal járó kodifikációs előnyökre kívánt törekedni, melyre kiváló példa az elévülés szabályainak elhelyezése. Az 1959-es Ptk.-tól eltérően az új kódex nem a szerződési jog, hanem a kötelmekre vonatkozó közös szabályok közzé illesztette be az elévülést. Ennek oka, hogy a tulajdoni igényekkel szemben – melyek főszabály szerint sosem – a kötelmi követelések valamennyi esetben elévülnek. Az elévülés tehát nem csupán a szerződésből eredő, hanem valamennyi kötelmi követelés tekintetében bekövetkezik. Igaz e megállapítás természetesen azon kötelmi jogi igényekre is, amelyek szerkezetileg adott esetben nem a hatodik könyvben kerültek elhelyezésre, melyre kiváló példaként említhető a kötelesrész, mint igény.

Autonómia – határon innen és túl

A kötelmek közös szabályainak dispozitív természetéből adódóan következik, hogy az elévülés az eddigiektől eltérően nagyobb arányban fog jelentőséghez jutni. A törvény ugyanis egyes rendelkezéseivel külön jogvesztő határidőket állít fel, azonban amely határidők esetében nem szerepel ez a kitétel, ott egyértelműen elévülési határidővel áll szemben a jogalkalmazó. Igaz, az alanyi jog az esetleges elévülési határidő eltelte után sem vész el, annak azonban bíróság útján való kikényszerítése már nem lehetséges. Így ha valaki alappal hivatkozik az elévülési idő elteltére, a bírósági úton való

igényérvényesítést nem teszi lehetővé az az alanyi jog, ami visszaesett pusztán alanyi jog állapotába, vagyis ami elvesztette az igény állapotát. Mindezen rendelkezések mögött az a jogpolitikai indok húzódik meg, ami egyrészt a jogosult nemtörődomsége miatt nem kíván állami segítséget nyújtani az igényérvényesítéshez; másrészt a bizonyítás megnehezedése, Vékás Professor Úr szavaival élve az „emlékezet elhomályosulása”.

A hatodik könyv diszpozitivitása megjelenik továbbá az elévülési határidő esetleges módosításának kérdéskörénél is. A felek autonómiájának fokozatos elismerése lehetővé teszi, hogy a régi törvénykönyvtől eltérően – amely csak az elévülési idő meghatározott korlátok közötti meghosszabbítását tette lehetővé –; az új Ptk. alapján az elévülési idő akár korlátlanul meghosszabbítható vagy meg is rövidíthető. A felek autonómiájának korábbi csorbítását veti tehát el a jogalkotó, amikor is a felek kockázatvállalását teszi lehetővé a bizonyítás esetleges nehézségeinek felmerülése miatt. A továbbiakban tehát pusztán a felek kreativitása szab határt az elévülési idő megrövidítésének, ami – a szemináriumon felmerült kérdésekre adott válaszok alapján – akár egy hét, egy nap is lehet. Egyetlen objektív korlát azonban még a felek egybehangzó akarata esetén sem léphető át: a felek autonómiája sem terjedhet ki az elévülés teljes kizárására, mivel ez esetben a megállapodás semmisnek minősül.

„Megszakadás” vagy „megszakítás”?

A következő fogalomhasználatnak megfelelően a 6:25.§ (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az elévülés megszakításával az elévülés újból kezdődik. E jogi finomság oka, hogy a joghatás eléréséhez a jogosult aktív közrehatására van szükség, értelmetlen lenne tehát „megszakadásról” beszélni. A legszembeütőbb változás azonban nem a megfogalmazás tudatosságában keresendő. Az '59-es Ptk.-t jól ismerő jogalkalmazónak a legszembeütőbb változás az elévülés megszakításának körében a követelés teljesítésére irányuló írásbeli felszólítás, mint elévülést megszakító jogi tény elhagyása az új kódexből. A változás indoka, hogy ez az esetleges megszakítási ok épp magával az elévülés lényegével áll szemben, mivel az írásbeli felszólítás elsősorban épp az igényérvényesítési határidő meghosszabbítására, nem pedig az igény érvényesítésére ad lehetőséget. Felmerülhetnek emellett természetesen gyakorlati problémák, kritikák is, amik a figyelem középpontjába az elévülés bekövetkezésének közel korlátlan időre történő kitolására hívták fel a figyelmet a fizetési felszólítással kapcsolatban – ami a jogbiztonság követelményével egyértelműen ellentétes.

Véget vetett-e azonban a hatályba lépett új törvény teljes egészében azoknak a problémáknak, amik a megszakítási cselekménnyel összefüggésben merültek fel a bírói gyakorlatban? Valóban nem eredményezheti-e az elévülés megszakítását a fizetési felszólítás? Ahogyan ez oly sok esetben Vékás Professor Úr által is kiemelésre került, itt sem szabad bedőlni az új Ptk.-nak. A kódex hatodik könyvének diszpozitivitása ez esetben is azt jelenti, hogy a jogalkotó egy modellt kívánt nyújtani a jogalkalmazónak, azonban az ettől való eltérés – kifejezett tiltás hiányában – itt is megengedett. A gyakorlatban joggal merül fel tehát a kétely, hogy a szerződés részévé válhat-e a törvényi modelltől eltérően más elévülést megszakító ok. A válasz természetesen: igen. Érdemes e kérdéskör kapcsán kiemelt figyelmet fordítani az általános szerződési feltételekre,

amelyek révén adott esetben épp a fizetési felszólítás válhat a szerződés részévé. Kérdésként merülhet fel – és merült fel az előadás során is többekben -, hogy nem minősül-e egy ilyen szerződési feltétel tisztességtelennek és ez által semmisnek. A válasz azonban erre a kérdésre, mint sok másra is, ismételten az, hogy nem szabad bedőlni az új Ptk.-nak, ugyanis ez esetben nincs szó előnyről, az általános szerződési feltétel tehát nem lesz tisztességtelen.

Mindezeket összegezve kijelenthető, hogy az új Ptk. elévülésre vonatkozó szabályai – az elévülés nyugvásának kivételével – alapjaiban változtatták meg a korábbi szabályozást, azonban a hatodik könyv diszpozitivitása miatt e novumok szerepe a gyakorlatban akár elhanyagolható mértékre is szorítható.

STRASBOURG FIGYELŐ

Klemencsics Andrea:

Magyarország háromszor elmarasztalva

Az Emberi Jogok Európai Bírósága az új évet az egyéni kérelmek tekintetében új eljárás renddel köszöntötte. Az új eljárás rend részletesebb ismertetése előtt, rövid összefoglaló az év végi Magyarországot érintő Strasbourg döntéseket illetően.

Decemberben három Magyarországot érintő döntést hozott az Emberi Jogok Európai Bírósága.

Az első határozat 2013. december 3-án született meg Ungváry és Irodalom Kft. ügyében,¹ melyben Magyarország a 10. cikk, azaz a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog megsértése miatt lett elmarasztalva. Az ügyben Ungváry Krisztián történész az Élet és Irodalomban megjelent cikkében állította, hogy Kiss László alkotmánybíró együttműködött a pártállami titkosszolgálattal. Kiss László rágalmazás és becsületsértés miatt indított pert, amely döntést később a Kúria (korábbi Legfelsőbb Bíróság) is helyben hagyta, amely szerint az Irodalom Kft. és Ungváry együttesen 2 millió forint, utóbbi pedig további 1 millió forint megfizetésére köteles. A döntés érdekessége, hogy Egidijus Kuris litván bíró a 10. cikk nem megsértésére szavazott az első kérelmező, tehát Ungváry Krisztián esetében. Így Magyarországot nem egyhangúlag, hanem 6:1 ellenében marasztalta el Strasbourg Ungváry esetében, míg az Irodalom Kft. tekintetében egyhangú döntés született. Kuris bíró különvéleményében kifejti egyező és konkuráló nézőpontját a döntéssel, melyhez a szekció elnöke Guido Raimondi is csatlakozott.

A következő döntés a Hunvald ügyben² született 2013. december 10-én, melyben elmarasztalta Magyarországot az 5. cikk, tehát a szabadsághoz és biztonsághoz való jog megsértése okán. A Bíróság az ügyben Hunvald György 31 hónapos vizsgálati fogságát nem tartotta igazolhatónak a szökés és a várhatóan kiszabott büntetés súlyosságára tekintettel sem, kiváltképpen, hogy az eljárás során több kisebb eljárási hibára is sor került. Azonban a kérelmező által kért 22 105 103 forint vagyoni és 10 000 000 forint nem vagyoni kár helyett Strasbourg mindössze 2700 eurót ítélt meg.

A harmadik döntés 2013. december 17-én született a Barta és Drajkó ügyben,³ ahol Magyarországot a 6. cikk, tehát a tisztességes tárgyaláshoz való jog megsértése okán marasztalták el az ésszerű idő követelményének megsértésére tekintettel.

Új eljárási rend

¹ *Ungváry and Irodalom Kft. v. Hungary* No. 64520/10 (3 December 2013)

² *Hunvald v Hungary* No. 68435/10 (10 December 2013)

³ *Barta and Drajkó v Hungary* No. 35729/12 (17 December 2013)

A bíróság az Egyezmény 25. cikkének d) szakaszának megfelelően, teljes ülés keretében elfogadta az eljárási rend 47. cikkének,⁴ nevezetesen az egyéni kérelem kötelező tartalmi elemeinek módosítását, mely 2014. január 1-jétől hatályos. A Bíróság ezen cikket mindössze ötször módosította eddig: 2002. június 17-én és július 8-án, 2007. december 11-én, 2008. szeptember 22-én, és 2013. május 6-án.

A módosítások két fő csoportba sorolhatóak:

1. Az új eljárási szabályok elsősorban a kérelem kötelező tartalmi elemein szigorítottak, amely megsértése esetén a Bíróság mellőzi az ügy érdemi vizsgálatát.

A szigorúbb tartalmi elemekre vonatkozó követelmény szerint, a kérelemnek tartalmaznia kell minden információt és mellékletet a panaszra vonatkozólag, amely lehetővé teszi a Bíróságnak az ügy eldöntését további iratok bekérése nélkül is, ennek megfelelően, kötelező jelleggel a nemzeti bíróságok határozatait is csatolni kell. A tartalmi követelmények teljesítése esetén is elutasítja a Bíróság a kérelmet, abban az esetben ha a formai követelmények sérülnek. Ennek eleget téve, most már kötelező jelleggel a kérelemhez csatolt iratokat időrendben, folyamatos számozással és pontos megnevezéssel kell felsorolni.

A szigorúbb tartalmi és formai követelmények lehetővé teszik a Bíróság számára az ügyek prioritás szerinti mérlegelését már a kezdeti szakaszban vagy éppen egyes bíró a kérelmeket elfogadhatatlanná nyilváníthatja az alapvető tartalmi vagy formai követelmények megsértésre tekintettel, ezzel pedig a Bíróság ügghátralékának statisztikáját jelentős javíthatja. A szigorúbb szabályok azonban nem rugalmatlanok. Elsőként csak formai követelményeket fognak nézni, azaz kezdetben egy nem megfelelő magyarázat okán még nem fogják elutasítani a kérelmet. Másrészt pedig a Bíróság fenntartja magának a lehetőséget, hogy nyilvánvaló formai követelmények megsértése ellenére is a kérelmet befogadja, és az eljárást elindítsa.

2. A Bíróság másik nagy reformja a határidőket érinti. A kérelmet eddig az összes hazai jogorvoslat kimerítésétől számított hat hónapig lehetett a Bírósághoz benyújtani, azonban a határidő megszakadt egy levél vagy egy hiányos kérelem benyújtása esetén is.

Az új szabály szerint azonban a hat hónapos határidő csak akkor szakad meg, hogy ha a formai követelmények szerint hibátlan kérelmet nyújtanak be, és a postai bélyegző szerint a határidőn belül.

⁴ *Rules of Court*. Elérhető: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (Letöltve: 2014.01.15.) 47. cikk.

Klemencsics Andrea:
Romlik a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog,
vagy a statisztika mást mond?

Az 5. cikk megsértése okán történő elmarasztalás nem jellemező Magyarországra. A Bíróság hivatalos statisztikája szerint¹ 1959 és 2013 között e jogalapon összesen 26 esetben marasztalták el hazánkat. Ezen cikk megsértésének dobogóján 626 elmarasztalással Törökország, 549 elmarasztalással az Oroszországi Föderáció és 288 elmarasztalással Lengyelország állnak. A Magyarországra lebontott százalékos statisztika alapján² azonban látható, hogy az 5. cikkre alapított kedvezőtlen ítéletek a hazánkat érintő összes elmarasztalásnak csupán a 3%-át teszik ki. Ezzel szemben az összes elmarasztalás 85%-a, a 6. cikk, azaz a tisztességes tárgyaláshoz való jog megsértése alapján történt, 2%-a a szólásszabadság megsértése miatt, míg a fennmaradó 9% az összes többi jogsértést foglalja magában.

Összességében azonban megállapítható, hogy hazánkat az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértése okán érintő elmarasztalások 88%-át (5. cikk és 6. cikk) a bírósági eljárások elhúzódása és az eljárási hibák teszik ki.

A 2014. év első döntése a Nagy Gábor kontra Magyarország ügyben³ született, 2014. február 11-én. A Strasbourgi Bíróság összesen 4.100 euróban marasztalta el Magyarországot, melyből a kérelmezőnek 3.000 euró nem vagyoni kártérítést ítelt meg és további 1.100 euró perköltséget rótt a magyar állam terhére. A kérelmezőt három gépjármű feltörésének és egy gépjármű feltörése kísérletének gyanúja miatt 2010. december 6-án a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) előzetes letartóztatásba helyezte, majd ezt újabb bűncselekmény elkövetésének megakadályozása végett 2011. április 13 napjáig meghosszabbította. A Fővárosi Törvényszék azonban megállapította, hogy az újabb bűncselekmény elkövetésének gyanúját nem alapozza meg a gyanúsított munkanélkülisége így előzetes fogvatartása jogellenes.

A kérelmező beadványát az 5. cikk (3) bekezdésére és az 5. cikk (4) bekezdésére alapozta, és a Bíróság mindkét cikk tekintetében elmarasztalta Magyarországot az Egyezmény megsértése miatt.

5. cikk (3) bekezdés: „letartóztatott vagy őrizetbe vett minden személyt haladéktalanul bíró, vagy a törvény által bírói hatáskörrel felruházott más tisztségviselő elé kell állítani, és a letartóztatott vagy őrizetbe vett személynek joga van arra, hogy ésszerű időhatáron belül tárgyalást tartsanak ügyében vagy a tárgyalásig szabadlára helyezték.”

¹ Violations par article et par Etat:

http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_FRA.pdf (Letöltve: 2014.03.27.)

² Statistique sur les arrêts par Etat 1959-2013:

http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2010_FRA.pdf (Letöltve: 2014.03.27.)

³ Gábor Nagy v Hungary No. 33529/11. (11 February 2014)

Az esztendő második magyar ügyében (Gál kontra Magyarország⁴), 2014. március 11. napján hozta meg döntését az Emberi Jogok Európai Bírósága. A kérelmező a VIII. kerületi Önkormányzati Hivatal Gazdasági Tanácsának volt a tagja, amikor 2008. november 25. napján előzetes letartóztatásba helyezték csalás és más bűncselekmények elkövetésének gyanúja miatt.

A kérelmező kérte, hogy szüntessék meg az előzetes letartóztatást vagy helyezték házi őrizetbe, azonban a kérelmet a PKKB az elrejtőzés veszélye és tanúk befolyásolásának /megfélemlítésének, tárgyi bizonyítási eszközök, okirat megsemmisítésének, meghamisításának veszélye miatt a kérelmet elutasította. 2008. december 8-án az első fokú döntést a Törvényszék jóváhagyta azzal a kiegészítéssel, hogy az előzetes letartóztatás elsődleges indoka a további bűncselekmény elkövetésének veszélye. 2008. december 22-én a kérelmező előzetes fogva tartását a PKKB a büntetőeljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Be.) 129. § (2) bekezdés b) és c) pontjára hivatkozva 2008. március 27. napjáig meghosszabbította.

2009. január 14-én a Fővárosi Bíróság (mai nevén: Törvényszék) helybenhagyta az első fokú döntést, azonban érvelését kiegészítette a Be. 129. § (2) bekezdés d) pontjával, azaz az előzetes letartóztatásba helyezett személy *szabadlábon hagyása esetén a megkísérelt vagy előkészített bűncselekményt véghezvinné, vagy szabadságvesztéssel büntetendő újabb bűncselekményt követne el.*

2009. március 24. napján újabb két hónappal hosszabbította meg a PKKB az előzetes letartóztatást a Be. fentebb említett 129. § (2) bekezdés b), c) és d) pontján kívül a várható büntetés súlyosságára és a bűntársakkal történő összejátszás veszélyére való tekintettel.

2011. május 13-áig az előzetes letartóztatást újra és újra meghosszabbították, míg végül az első fokú bíróság a kérelmezőt kiskorú gyermekeire tekintettel házi őrizetbe helyezte. Az ügyészség fellebbezése alapján a másodfokú bíróság, a Fővárosi Ítéltábla az első fokú döntést megváltoztatta és 2011. június 17. napjával ismételten őrizetbe vetette a kérelmezőt.

A kérelmezőt 2011. december 16-án, tehát bő három évvel (37 hónappal) az előzetes letartóztatását követően helyezték végül szabadlábra, azonban 2012. február 24. napján bűnösnek találták csalás, korrupció, hűtlen kezelés, hatalommal való visszaélés és magánokirat-hamisítás bűncselekmény elkövetésében, és – egyelőre nem jogerősen – nyolc év hat hónap szabadságvesztésre ítélték. A fellebbezést a Kúria még nem bírálta el.

A Bíróság Magyarországot elmarasztalta az 5. cikk (3) bekezdésének, azaz a letartóztatott azon jogának megsértése okán, hogy ésszerű időn belül állítsák bíróság elé, vagy ellenkező esetben helyezték szabadlábra. Azonban a Bíróság elutasította a kérelmet a 8. cikk, tehát a családi-, és magánélethez való jog, valamint a 6. cikk, azaz a tisztességes tárgyaláshoz való jog megsértése tekintetében.

⁴ Gál v Hungary No. 62631/11. (11 March 2014)

A bíróság így 3.100 euró nem vagyoni kártérítést ítélt meg a kérelmezőnek – az általa indítványozott 100.000 euró helyett. Az ügy másik érdekessége, hogy az eljárás másik szereplője, Hunvald György ügyében a Strasbourg 2013. december 10-én hozott döntést, amelyben szintén elmarasztalta Magyarországot az 5. cikk megsértése miatt, azonban a Bíróság a kérelmező által igényelt 22.105.103 forint vagyoni és 10.000.000 forint nem vagyoni kár helyett itt is mindössze 2.700 euró kártérítést ítélt meg.

VÁLASZTÁSOK 2014

Polonkai Éva – Schattmann Dorka:

Összefoglaló az Európai Választási Szakértők Egyesülete és a Mathias Corvinus Collegium szemináriumsorozatáról

Negyedik rész

Összefoglaló az Európai Választási Szakértők Egyesülete és a Mathias Corvinus Collegium szemináriumsorozatának negyedik és egyben utolsó alkalmáról. A szeminárium témája az „Alternatív szavazási módok és kampányszabályozás a XXI. században – a választópolgár szemével” volt.

2014. február 5-én a Mathias Corvinus Collegium (MCC) épületében került megrendezésre az MCC Jog Szakiránya és az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) által szervezett szemináriumsorozat negyedik állomása, melynek fő témái az alternatív szavazási módok és a kampányszabályozás voltak.

A szemináriumon előadóként vett részt Kiss Anna Rita, az MCC Jog Szakirányának és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának (ELTE ÁJK) joghallgatója, Dr. Kukorelli István, az ELTE ÁJK tanszékvezető egyetemi tanára, az Országos Választási Bizottság volt elnöke, dr. Vincze Ferenc, Hajdúszoboszló város jegyzője, valamint dr. Ligeti Miklós, a Transparency International jogi igazgatója.

Az eseményt Szolnoki Zsolt, az ACEEEO főtitkáramoderálta. Nyitóbeszédében üdvözölte a szemináriumsorozat folytán kialakult szakmai párbeszédet és hangsúlyozta annak jelentőségét, valamint meghirdette az egyesület Te választasz! pályázatát,¹ ami célul tűzte ki az első választók generációjának megszólítását.

A megnyitót követően Kiss Anna Rita ismertette az átjelentkezésnek, a fogyatékkal élők szavazásának, illetve a kampányeszközök használatának módosult jogszabályi hátterét. Részletesen bemutatta a mozgóurna igénybevételének, valamint a levélben történő szavazásnak a pontos menetét.

Második előadóként Dr. Kukorelli István osztotta meg gondolatait három téma köré csoportosítva. Először a választási rendszerek szabályozásának jogtörténeti változását ismerhette meg a hallgatóság. Az írott normák megjelenésének kezdetén a központi kérdés a választójog volt, eljárási szabályokat a korai törvények szinte nem is tartalmaztak, idővel a hangsúlyok eltolódtak, és mára az eljárási szabályok rendkívül, egyes vélemények szerint már-már túlságosan is összetettek lettek. Ezt követően kifejtette gondolatait arról, hogy az alternatív szavazási módok és a kampánycsend új szabályozása milyen módon befolyásolja a választásokon való részvételt. Az előadó azt a

¹ Elérhető: <https://www.facebook.com/Tevalasztasz?fref=ts> (Letöltve: 2014.03.27.)

kérdést is feltette, hogy létezik-e, és ha igen, akkor milyen a jó választási rendszer a pártok, a választópolgárok és az ország szempontjából. Az előadás befejező részében az alternatív szavazási módokról volt szó, melyek bár veszélyt jelentenek a törvényességre, ugyanakkor a szavazatok egyenlőségének elve, valamint a minél magasabb részvételi arány indokolják ezen speciális szavazási módok létezését.

A szeminárium harmadik előadását dr. Vincze Ferenc, Hajdúszoboszló város jegyzője tartotta, aki megosztotta a résztvevőkkel gyakorlati tapasztalatait. Kiemelte, hogy a választás törvényes megszervezéséhez elengedhetetlen a megfelelő infrastrukturális, valamint személyi feltételek megléte. E tekintetben komoly kihívást jelent, hogy a járási hivatalok a polgármesteri hivatalok gyakorlattal rendelkező szakemberei közül sokakat átvettek. A jegyző úr előadásában kitért még az átjelentkezéssel, a mozgóurnával, valamint a kampánycsinddel kapcsolatos gyakorlati problémákra.

Végül dr. Ligeti Miklós, a Transparency International (TI) jogi igazgatója tartott előadást a pártok gazdálkodásának megismeréséről, valamint a kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályokról. A TI az elmúlt időszakban monitorozta a kampánykiadásokat, és rendkívül nagy eltéréseket mutatott ki az általuk becsült és a pártok által bevallott kiadások között. Álláspontja szerint az új jogszabályok nem oldják meg a fennálló problémákat, továbbra is a pártok bevallása alapján lehet tájékozódni. A TI szerint a komoly visszaélések az óriásplakátok, valamint a választási támogatások igénylése kapcsán várhatók, illetve megoldatlan problémát jelent a civil szervezetek általi kampányolás, valamint az állami önkampányolás is. Előadása végén Ligeti úr röviden ismertette a TI javaslatait a kampányfinanszírozás átláthatóvá tételéről.²

Az előadásokat követően a hallgatóság több kérdést is feltett a meghívottaknak. A legnagyobb vitát az internetes szavazás bevezetésének gondolata váltotta ki. E módszer kapcsán a legnagyobb problémaként egyrészt a bizalmatlanság, másrészt a visszakövethetőség hiánya lett kiemelve. Megtudhattuk, hogy Európában egyedül Észtországban van kipróbált és működő modell az interneten keresztül történő szavazásra.

² Párt- és kampányfinanszírozás. http://www.transparency.hu/PART_ES_KAMPANYFINANSZIROZAS
(Letöltve: 2014.03.27.)

Havasi Eszter:

Középpontban a választási rendszer

A törvényhozási ciklus lezárulásával párhuzamosan az MTA TK Jogtudományi Intézetének szervezésében hétről hétre meghívott szakértők tekintik át az egyes jogterületeken azokat a változásokat, amelyeket a sarkalatos jogalkotás hozott.¹ Az előadássorozat legutóbbi etapjában a választójogi rendszer került górcső alá, hiszen az elmúlt években új választójogi és választási eljárási törvényt is köszönthetett a magyar közjog.

A beszélgetésen, amelyet Jakab András intézetigazgató moderált, Dezső Márta, Bodnár Eszter, Cserny Ákos, Halmai Gábor, László Róbert és Pozsár-Szentmiklósy Zoltán alkotmányjogászok, egyetemi oktatók voltak a meghívottak. Habár egy közös, irányított kérdéssor alapján előre rendszerezhatték az álláspontjukat, mégis mindannyian más-más szempontot emeltek ki, amely vezérfonal mentén végighaladtak a pozitívnak és negatívnak tartott változásokon; mindemellett a vélemények több ponton is egyeztek.

Halmai Gábor a legszembevetőbb, „lehangosabb” változásokat kívánta sorba venni.² Hangsúlyozta, hogy a választási rendszer korábban is a kétharmados többséget igénylő jogalkotási tárgyak közé tartozott, ezen a téren az egyedüli újdonság a választókerületek beosztásának rendeletiről sarkalatos törvényi szintre emelése: **a választókerületi térkép** jelenleg az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény mellékletét képezi. Ahogyan erre pozitívként Dezső Márta is rávilágított, a választókerületek újraszabályozásával a jogalkotó többéves alkotmányellenes mulasztást orvosolt, mivel az Alkotmánybíróság már 2005-ben,³ majd 2010-ben⁴ is felhívta rá a figyelmet, hogy a régi beosztás – elavultságánál fogva – az egyenlőség választási alapelvének sérelméhez vezet. Az AB további javaslataira viszont már kevésbé volt tekintettel a törvényalkotó: azzal együtt, hogy az elvárásoknak megfelelően a szabályozás kikerült a Kormány kezéből, a jogalkotó egyúttal túlzásba is esett azzal, hogy az egyszerű többség vagy egy független szakértői bizottság helyett a sarkalatos jogalkotás körébe utalta a területi beosztást, ami így egy esetleges kormányváltás esetén – Halmai szófordulatával élve – könnyen bebetonozódhat.

Dezső Márta másfajta megoldást is felvetett, amely megakadályozhatta volna, hogy a kétharmaddal való visszaélésnek, illetve a gerrymanderingnek akár csak a gyanúja is felmerüljön: egy független, erre a célra felállított **szakértői testület létrehozását**. László

¹ *Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014.* <http://jog.tk.mta.hu/sarkalatos-atalakulasok> (Letöltve: 2014.03.10.).

² Halmai Gábor: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/12., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmi.pdf (Letöltve: 2014.03.20.)

³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/E7E5977153156767C1257ADA00525790?OpenDocument> (Letöltve: 2014.03.20.)

⁴ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8C17335F05DE0C38C1257ADA00529587?OpenDocument> (Letöltve: 2014.03.20.)

Róbert szintén kiemelte, hogy – bár ebben a kérdésben a szakértők sem tudnak konszenzusra jutni – akár normálisnak is tekinthető, hogy a kétharmados többség sajátos helyzetét és az ezzel járó lehetőségeket a saját érdekei felé hajló kézzel ragadja meg, a választókerületek átrajzolása mégis aligha menthető, mivel láthatóan a mindenkori jobboldalnak kedvez.

Ugyancsak visszatérő, minden résztvevő által megemlített súrlódási pont volt a **töredékszavazatok rendszerének átalakítása**, azaz, hogy idén már a győztes, mandátumot szerző jelölő szervezet is kompenzációhoz jut töredékszavazatok formájában. Ez Halmai álláspontja szerint még inkább fokozza az arányosság torzulását, amelyet a csökkentett létszámú parlamenti mandátumok elosztása (106 egyéni választókerületben, 93 országos listán megszerezhető mandátum) egyébként is megalapoz. Hozzá hasonlóan László Róbert is azon elemek közé sorolta a győztes-kompenzációt, amelyek a mindenkori legnagyobb pártnak kedveznek.

Dezső Márta az egyes **választási alapelvek** számbavételével ragadta meg a rendszer megfelelő, illetve hiányos pontjait. Úgy találta, pozitívumként értékelhető a választás szabadságának mint új elemnek a bevezetése, sőt a közvetlenség érvényesülése sem kifogásolható. Ami pedig az általánosságot illeti, ez a korábbinál teljesebben valósul meg a választásra jogosultak körének kiszélesedésével, hiszen a választójog már csak állampolgársághoz kötött, a magyarországi lakóhely megszűnt állandó követelmény lenni. Nem lehet azonban szó nélkül átsiklani az Alaptörvény azon mondata felett, amely a választójog teljességének lakóhelyhez kötését lehetővé teszi – a megfogalmazás erősen aggályos, nem zárja ki ugyanis, hogy amennyiben létezik teljes választójog, úgy létezhet részleges is, holott ez egy demokratikus választási rendszer alapjait teszi megkérdőjelezhetővé. Szintén többen (Dezső Márta, Cserny Ákos, Halmai Gábor) kétségeiknek adtak hangot a választás titkosságával kapcsolatban, amelyre a levélben szavazók esetében aligha van garancia. Ráadásul a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok az alapelvek érvényesülésének tekintetében halmozottan hátrányos helyzetben vannak, hiszen – az egyenlőséget sértő módon – nekik csak országos listára áll módjukban szavazni.

Bodnár Eszter is a rendszer egy sajátos jellemzőjét emelte ki: a **fogyatékossgal élők és a fogvatartottak választójogát** vizsgálta. Rávilágított, hogy a mostani szabályozás a strasbourgi emberi jogi bíróság precedenseinek nyomán alakult ki, és míg az Alkotmány minden gondnokság alá helyezett személyt kizárt a választójogból, az újraszabályozás óta a gondnokság alá helyezésnél a bíróságnak az érintett belátási képességének fényében, egyedi döntésben kell határoznia a választójogról. Hiába történt azonban kétségtelen előrelépés e téren, szabályozásunk továbbra sem felel meg a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 2007-es ENSZ egyezmény azon kritériumának, miszerint a választójogot azonos feltételekkel kell biztosítani a hátrányos helyzetűek számára is. A fogvatartottak esetében az elmúlt évek terméke a hazai közjogban a közügyek gyakorlásától való eltiltás intézménye, ami azt hivatott szolgálni, hogy a szabadságvesztésre ítéltet csak akkor korlátozzák választójoguk gyakorlásában, ha az általuk elkövetett bűncselekmény összefüggésben áll azzal és indokoltá teszi a korlátozást. A gyakorlat viszont sajnos azt mutatja, hogy a közügyektől eltiltást az esetek

elsőprően nagy hányadában, szinte mindig automatikusan elrendelik, így újfent sérül az egyenlőség alapvető tétele.

Mindemellett nemcsak a választójogosultságra vonatkozó rendelkezések hagynak maguk után kívánnivalót: a téma szakértői több ponton kifogást emeltek a **választási eljárás egyes elemeivel** szemben is. Nem véletlenül kavart nagy port az elmúlt hónapokban például a megújult **kampányszabályozás**. Ahogyan ezt László Róbert is hangsúlyozta, súlyos anomáliát jelent, hogy nem azonosak a pártszínekben indulók és az egyéni jelöltek finanszírozási lehetőségei; de nem kisebb probléma az sem, hogy teljesen érdektelenné tették a médiát a politikai tartalmú hirdetések közzétételében és ezzel a politikai nyilvánossághoz való tevékeny hozzájárulásban. Pozsár-Szentmiklós Zoltán ezt a gondolatmenetet – a választási rendszert az egyes állampolgár szemszögéből, az alapjogok érvényesülése felől megközelítve – vitte tovább, amikor a nyilvánosság beszűkülése révén az egyén információszabadsághoz és ennek folytán a véleménynyilvánításhoz való jogának sérelmét kifogásolta, hiszen az új szabályok mellett a választópolgárok jóval kevésbé lehetnek részesei a politikai diskurzusnak, mint korábban. Ezen túl afelett sem szabad elsiklanunk, hogy egyrészt az ellenzékkel szemben a Kormány lehetőségei az állampolgárok tájékoztatására továbbra is nyitottak, másrészt ennek az anyagi hátterét a választók adóforintjai nyújtják, akárcsak az országos listát állító pártok számára a kampánytámogatási célból nyújtott összegeket.

Az elmúlt időszakban közbeszéd tárgyává vált, Dezső Mártát és Cserny Ákost idézve „komolytalan” **jelöltállítási rendszert** ugyancsak érték kritikák. A kopogtatócédulák helyét átvevő ajánlóívek és annak a lehetősége, hogy egy választópolgár már több jelölt indulását is támogathatja, elősegíti a voksok szétforgácsolódását, az ajánlások értékének hanyatlását, illetve táptalaját képezi a manipulációnak vagy – még rosszabb esetben – a személyes adatokkal való visszaélésnek. A jelöltek nyilvántartásba vételét kísérő zúgolódás az utóbbi aggályt különösen alátámasztotta: közel sem biztos, hogy az ajánlók adatai nem kerültek át egyes esetekben a preferált párttól egy másikhoz. Noha tetten érhető a pozitív irányba történő elmozdulás igénye, még messze vagyunk egy olyan, jelentősen kevesebb visszaéléssel terhelt rendszertől, amilyen például a pártok indulásának kaucióhoz kötésére épülhetne.

Mindezek fényében nem mehetünk el említés nélkül amellett, hogy a Vjt. és a Ve. egyaránt szinte kizárólag a **kétharmados parlamenti többség szavazatával került elfogadásra** – egy ilyen kiemelt, hagyományosan minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörnél a konszenzus ennyire szembetűnő hiánya legalábbis aggályosnak nevezhető.

A választási rendszer újraszabályozása tehát kétségtelenül magával hozott számos minőségi újítást is, a hibák viszont tartogatnak jó pár tanulságot a jövőre nézve: a választások jogi szabályozása olyan témakör, amely a jelenleginél mélyebb átgondoltságra tarthat igényt.

Szentgáli-Tóth Boldizsár:

Hol is tart a választási folyamat?

Áder János köztársasági elnök a napokban hozta nyilvánosságra határozatát:¹ a 2014. évi országgyűlési választásokra április 6-án, vagyis a lehető legkorábbi időpontban kerül sor. Ez az a pillanat, amikor a választás „testet ölt”, a tervek szintjéről a valóság mezejébe kerül. Hol is tartunk azonban kevesebb, mint három hónappal a „mindent eldöntő” nap előtt? Mikor is kezdődött és hol is tart ténylegesen a választásokhoz kapcsolódó eseménysor?

A választás időpontjának kitűzése kapcsán rendkívül sajátos, ellenjegyzéshez nem kötött hatásköréről beszélünk a köztársasági elnöknek, hiszen a választási eljárási jogban egyedülálló módon egy személynek biztosít az Alaptörvény lehetőséget arra, hogy az alkotmányos és törvényi normák szem előtt tartásával olyan döntést hozzon, amellyel szemben semmiféle jogorvoslat, vagy korrekciós mechanizmus nem kezdeményezhető.² Ez persze a szűk mozgástér következtében nem is igen kérhető számon a jogalkotón. A köztársasági elnök csupán a választási év április-május havára eső vasárnapok közül jelölhet meg egyet, de még e kört is szűkíti rendszerint húsvét illetve pünkösd vasárnapja, mivel a választási eljárásról szóló törvény szerint e napokon, valamint munkaszüneti napon nem lehet választást tartani.³

A kiinduló kérdés megválaszolása két fogalom következetes elhatárolásával lehetséges: célszerű a választási folyamat, illetve a választási eljárás megkülönböztetése. Előbbi körét szélesebbnek tartom az eljárás szűkítő terminológiájánál, ide tartozik valamennyi jogi/politikai/társadalmi megnyilvánulás, melynek célja, vagy következménye a választás kereteinek kialakítása, törvényes lebonyolításának biztosítása, a választói akarat ezen keresztül az eredmény jogszerű eszközökkel történő befolyásolása. Ebbe sem tartozik bele azonban magának a választási rendszernek a kimunkálása, mivel egy ilyen konstrukció rendszerint nem egy választásra készül. A választási jogi környezet alakításának igénye hosszú távra szól, ezért ebben a megközelítésben az új magyar választási rendszer bevezetését sem a mostani választási folyamat részeként, hanem a jelenleg is zajló jogalkotási hullám elemeként helyesebb értékelni.

A választási folyamattal szemben a választási eljárás jogilag pontosan meghatározható: a választási eljárásról szóló törvény, valamint más részletszabályok által rögzített cselekményeket foglal magában, melyek a választási folyamat eljárásjogilag releváns részét képezik. Ide sorolható egyebek mellett az érintettek esetében az előzetes regisztráció,⁴ a jelölő szervezetek nyilvántartásba vétele,⁵ a jelöltek állítása,⁶ a szavazatok

¹ Az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása időpontjának kitűzéséről. http://www.keh.hu/sajtokozlemenyek/1833-Az_orszaggyulesi_kepviselok_2014._evi_altalanos_valasztasa_idopontjanak_kituzeserol (Letöltve: 2014.05.31.)

² Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdés e) pont.

³ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (348. § E törvény rövidítése: „Ve.”; a továbbiakban: Ve.) 6. §. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=159995.256440 (Letöltve: 2014.05.31.)

⁴ Ve. 84. § (1) bekezdés.

leadása,⁷ összeszámolása,⁸ és még hosszasan sorolhatnánk. Mivel a választási anyagi jog szabályai az eljárás folyamatában kapnak gyakorlati értelmet, ezek helye az eljárás részeként válik értelmezhetővé jelen rendszerben. Így az anyagi jogi intézmények mindkét tárgyalt fogalom alá bevonhatók.

A választási eljáráson belül elkülöníthetjük a voksolást megelőző ötven napos hivatalos kampányidőszakot:⁹ az aláírásgyűjtés, a formális jelölt- és listaállítás, a gyakorlati feltételek előkészítése mind ekkor esedékes.

Fentiek alapján a cikk elején feltett alapkérdést némileg kiegészítve gondolhatjuk tovább: hol is tart a választási folyamat, a választási eljárás? Hol tart akkor, amikor a köztársasági elnök éppen kitűzte a választások időpontját, így világossá vált, kevesebb, mint 80 nap választ el bennünket a voksolástól. Az biztos, hogy a választás konkrét időpontjának kitűzése a folyamatnak nem kezdő eleme. Ahhoz, hogy ennél pontosabban elhelyezhessük, a köztársasági elnöki döntést megelőző fejlemények áttekintése hozhat bennünket közelebb.

I. A választókerületi beosztás problémája¹⁰

Kitértem már arra, hogy az új választási törvények elfogadását nem tekintem a mostani választási folyamat/eljárás részének, egy vonatkozásban mégis szükséges tovább árnyalni a képet. A választókerületek kialakítása szorosan kötődött a kapcsolódó jogszabálycsomag kidolgozásához, a törvény azonban a kerületek népességének aránytalansága esetén megnyitja a kerülethatárok újrarajzolásának lehetőségét, így a mostani határok bizonytalan ideig alkalmazandók. Az elmúlt két évtizedben semmiféle kötelezettség nem létezett a választókerületi beosztás felülvizsgálatára, így politikai elhatározás híján arra nem is került sor. Ez vezetett az egyes kerületek népességének rendkívül aránytalan alakulásához és annak felismeréséhez, hogy szükséges időről-időre felülvizsgálni a kerületi térképet az egyes kerületekben élő választópolgárok számának egyensúlyban tartása érdekében. Így a jövőben az Alkotmánybíróság 22/2005. számú határozatának¹¹ megfelelően sor kerülhet a felülvizsgálatra, azonban ez nem válik kötelezővé valamennyi választási ciklusban. Ezek alapján a választókerületek kialakítása

⁵ Ve. 307/D. § (1) bekezdés.

⁶ Ve. 124. §.

⁷ Ve. 182. §.

⁸ Ve. 188-198. §.

⁹ Ve. 139. §.

¹⁰ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (22. § E törvénynek a más jogszabályban alkalmazandó rövidítése: „Vjt.”; a továbbiakban: Vjt.). 4. §.

¹¹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat ABH 2005. 246. Elérhető:

http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=93528.130581 (Letöltve: 2014.05.31.)

„4.4. Az egyes választókerületekben nyilvántartásba vett választópolgárok számának folyamatos változása, s különösen a belső migráció azt indokolja, hogy a jogalkotó időről-időre vizsgálja felül az egyéni választókerületek határait, valamint az egyes területi listákról megszerezhető mandátumok arányait. Ugyanakkor a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és – különösen, ha arra nem sokkal a választásokat megelőzően kerül sor – felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.”

a választás előkészítésének sajátos lépése, amely nem része sem a választási folyamatnak, sem a választási eljárásnak.

II. A választási folyamat

Mivel a politikai felkészülés sokkal hamarabb kibontakozik, mint maga a jogi eljárás, a választási folyamat kezdetének azonosításához rövid politológiai kitérő szükséges. Legtágabb értelmezés szerint a kampány, ezzel a választási folyamat kezdete az előző választást követően azonnal megkezdődik, egyfajta permanens küzdelem zajlik a szembenálló politikai erők között. Ennek az álláspontnak annyiban lehet helye, hogy az aktuálisan vesztes pártok retorikájában mindig megjelenik a vereséget követően a következő lehetőségre, vagyis a négy év múlva esedékes választásra utalás. Helyesebb álláspontom szerint a választási folyamat kezdetét ott megjelölni, amikor a politikai kommunikáció és a társadalom érdeklődése ténylegesen a jövőbeni választás felé irányul. Jelen esetben ezt az időpontot 2012 őszében jelölhetjük meg, az akkori október 23. nemzeti ünnepe volt az első olyan alkalom, amikor a pártok már kifejezetten a 2014-es választás felé tekintve jelentek meg a nyilvánosság előtt.

III. A választási eljárás

Azóta sok minden történt: a pártok jelöltek, listákat neveztek meg, tárgyaltak és megállapodtak egymással, kampánytevékenységet folytattak, kommunikáltak a választókkal és nem utolsósorban megmérgették magukat időközi választásokon. És persze megkezdődött az a jogi procedura is, melyet választási eljárásnak tekinthetünk. 2013. első felében vált véglegessé az a szabályrendszer, mely felváltotta az előző Alkotmányhoz köthető választási rendszert: kirajzolódott a mandátumok kiosztásának új módja, valamint a választási szervek megváltozott rendszere is. Bár az anyagi jog sokat változott, a választási eljárás menete döntően megegyezik a korábbival. A kerületi térkép összeállítását követően a következő számításba vehető időpont 2013. szeptember 1., amikor megnyílt a külhoni magyar állampolgárok számára a regisztráció lehetősége,¹² valamint ettől kezdve terjeszthetik elő a nemzetiségi, ill. a fogyatékos választók speciális igényeiket. Az említett kezdő időpont azonban csak a 2014-es választásokat megelőzően releváns, a későbbiekben a névjegyzék összeállítása a választási ciklus során folyamatosan történik majd. Így az aktuális választási eljárást nem innen, hanem a köztársasági elnökválasztást kitűző döntésétől kell számítanunk. Ez azt is jelenti, hogy azok az eljárásjogilag szabályozott cselekmények, melyek a kitűzést megelőzően zajlanak, részei a választási folyamatnak, az eljárásnak azonban már nem (ilyen a szavazókörök folyamatos felülvizsgálata).

IV. Időközi választások

Bár a tárgyalt választási eljárásnak nem része, érdemes még néhány szó erejéig kitérni a 2013 őszén lezajlott időközi választásokra, mivel az ezeken tapasztalt jogi jelenségek

¹² A külhoni magyarok szavazására vonatkozó szabályok nem számítanak kivételesnek az Európai Unióban. Lásd: *Egy a sok közül*. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2013/09/eu_szm_01_final.pdf (Letöltve: 2014.05.31.)

előrevetítik a tavaszi megmérettetés várható légkörét és a gyakorlatban jelzik az új választási szabályok működését. Baján és Békéscsabán önkormányzati képviselőt, míg Fóton polgármestert és képviselő testületi tagot választottak a helyiek. Mindhárom esetben jogi vita alakult ki a választás lebonyolításával összefüggésben, és a helyi, majd területi választási bizottságok határozatát követően a végső szót valamennyi ügyben az illetékes törvényszék mondta ki. Baján¹³ és Fóton¹⁴ a már szinte hagyományosnak számító aggályok merültek fel: a bíróság bizonyítottan látta a szavazók szervezett, jogellenes utaztatását kifogásoló beadványokat, így az érintett választás megismétlését rendelte el. Békéscsabán¹⁵ egy nyilvántartásba nem vett jelölő szervezet kívánt más, nyilvántartásba vett jelölő szervezetekkel együtt jelöltet állítani, amit a helyi választási bizottság azonban nem hagyott jóvá, hiszen a jelölt nyilvántartásba vételéhez szükséges, hogy valamennyi őt támogató szervezet szerepeljen a nyilvántartásban. A maradék négy jelölő szervezet jogorvoslati eljárásban kérte a szóban forgó jelölt indulásának jóváhagyását a be nem jegyzett szervezetre való hivatkozás mellőzésével. A bíróság ezt egészen új kérelemnek értékelte és megállapította, a korábbi határozatok megfeleltek a jogszabályi előírásoknak, így helyben hagyta azokat.

Hol is tart a választási folyamat, a választási eljárás akkor, amikor a köztársasági elnök kitűzte a tavaszi választás napját? Bízom benne, hogy a fentiek hozzájárultak ennek helyes értékeléséhez. A választási folyamat nagyobb része már mögöttünk van, legfontosabb szakasza, a hivatalos kampányidőszak azonban csak most, az utolsó két és fél hónapban következik. A választási eljárás kapcsán ellentétes következtetésre jutunk: annak kiinduló lépése a konkrét időpont kitűzése, végpontja pedig a jogerős eredmény megállapítása. Most, hogy tudjuk, a választásokat a köztársasági elnök a lehető legkorábbi vasárnapra tűzte ki, tervezhetővé váltak a választási folyamat és eljárás még előttünk álló elemei.

¹³ A Kecskeméti Törvényszék helyt adott az Együtt-PM és az MSZP indítványának, és azt a határozatot hozta, hogy meg kell ismételni a szavazást a bajai 32. szavazókörben, ahol felmerült a csalás gyanúja. A bíróság megállapítása szerint kampánycsend sértés történt. Lásd: *Új választás lesz Baján az ominózus szavazókörben*.

http://mandiner.hu/cikk/20130928_uj_valasztas_lesz_bajan_az_ominozus_szavazokorben (Letöltve: 2014.05.31.)

¹⁴ A Jobbik helyi politikusai már a választás napján panaszt tettek a helyi választási bizottságnál (hvb), azt állítva: megfigyelők szerint egy MSZP-hez köthető férfi mikrobuszával Sikátorpusztáról a főtligeti szavazókörbe szállítottak át voksolókat, de ezt utóbb a megnevezett és a helyi MSZP is cáfolta. Az ügyben a hvb és a Jobbik is feljelentést tett az illetékes ügyészségen. Az ügyben nyomozást rendelték el a választás rendje elleni büntett megalapozott gyanúja miatt. a Budapest Környéki Törvényszék háromtagú bírói tanácsa december elsején – a területi választási bizottság határozatait részben megváltoztatva – kimondta a kampánycsend sértést, és a szervezett szállításra hivatkozva elrendelte a főtí időközi polgármester- és képviselőválasztás megismétlését. *Megszüntették a főtí időközi választás ügyében tavaly elrendelt nyomozást*.

<http://www.haon.hu/megszuntettek-a-foti-idokozi-valasztas-ugyeben-tavaly-elrendelt-nyomozast/2513407>

(Letöltve: 2014.05.31.)

¹⁵ *Nyert a Fidesz jelöltje Békéscsabán*. http://hvg.hu/itthon/20131110_idokozi_valasztas_Bekescsaba (Letöltve: 2014.05.31.)

Orbán Endre:

A relatív többség és következményei

2014. április 6-án kerül tesztelésre az új választási rendszer.¹ Az új játékszabályok több fontos strukturális változást hoztak. **Egyrészt hangsúlyeltolódás ment végbe a vegyes rendszeren belül a többségi rendszer irányába:** eddig a 386 képviselő 46%-a, azaz 176 fő, egyéni választókerületekből, 54% pedig, azaz 210 fő, pártlistákról jutott be az Országgyűlésbe. Az új választójogi törvény szerint a 199 képviselő 53%-a, azaz 106 fő, kerül be egyéni választókerületből, és csupán 47%, 93 fő pártlistáról. **Másrészt a korábbi kétfordulós, abszolút többséges rendszert felváltja az Egyesült Királyságból ismerős egyfordulós, relatív többséges szisztéma.** Az alábbi írás e két rendszerszintű változás egyes elméleti és gyakorlati következményeit veszi számba.

I. A választási rendszer hatása a pártrendszerre

Történetünk azzal a fiktív helyzettel kezdődik, mely szerint egy többségi elven működő választási körzetben négy jelölt indul, népszerűségük pedig 10%, 20%, 30% és 40%-nak felel meg. Mivel csak egyikük nyerheti el a képviselői mandátumot, kérdésként merülhet fel annak a racionális választónak, akinek az első, a 10%-os jelölt a kedvence, hogy hogyan szavazzon. Joggal gyanakodhat ugyanis arra, hogy hiába megy el szavazni, jelöltjének semmi esélye nincs megszerezni a mandátumot, így szavazata nem fog túl sokat érni. Ez a felettébb bosszantó következtetés (melyet az országos lista – bár kisebb relatív súllyal de - kompenzál a hazai rendszerben) gondolkodóba ejtheti választónkat, hogyan voksoljon, hogy nagyobb valószínűséggel legyen mandátumra váltható a szavazata.²

Ezt követő okoskodását a fennmaradó három jelölt közötti preferenciája és nyerési esélyeik dönthetik el. Ha ugyanis második favoritja az egyébként is legnépszerűbb jelölt, akkor minden rendben van. Viszont mi a helyzet akkor, ha bárkit támogatna, csak a 40%-os jelöltet nem? Ez esetben a racionális döntés a második esélyes, a 30%-os jelölt mellett szól. Így fordulhat elő az, hogy a racionális szavazó többségi rendszerben kedvenc jelöltje, a 10%-os népszerűséggel bíró jelölt kárára inkább egy másik, nagyobb nyerési valószínűséggel induló jelöltet fog támogatni, mivel nem szeretné, hogy szavazata kárba vesszen. Ez lényegében azt jelenti, hogy a **többségi rendszerben a választók két jelöltet preferálnak és amennyiben egy harmadik is indul, az alapvetően csak veszíteni tud.**³

Ugyanez a felismerés persze nem csak a racionális választó, hanem a racionális pártbürokrata oldalán is jelentkezik, és így fordul elő az, hogy a többségi rendszerben a választás a jelöltek előzetes egymás javára történő visszalépése révén lényegében két

¹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról. Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100203.TV (Letöltve: 2014. 02.10.)

² Dennis C. Mueller: *Public Choice III*. Cambridge, New York, 2003., 303-332. o.

³ Duverger 1954-ben kifejtett elmélete szerint, mely később „Duverger törvénye” címen maradt fenn, a többségi rendszer kétpártrendszert eredményezhet. Ld. Lorenz Blume et al.: *The Economic Effects of Constitutions: Replicating – and extending – Persson and Tabellini*. *Public Choice*, 2009/139., 200. o.

jelölt szűk veresenyévé válik. **A rendszerbe kódolt hosszútávú következmény továbbá a kétpártrendszer valószínű kialakulása is, amint ahogy az más, többségi elven működő választási rendszerekben is történt.** Igaz ez még akkor is, ha jelenleg mintegy történelmi kivételként a Westminsterben egy harmadik párt képviselői is jelen vannak.

II. A választási rendszer hatása a választói preferenciák parlamenti reprezentativitására

A korábbi fiktív helyzettel szemben Magyarországon nem ilyen letisztult a helyzet, hiszen a választási rendszer továbbra is vegyesnek nevezhető, azaz két szavazatot adhat le minden Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező választópolgár, egyet az arányossági elven működő listára, egyet pedig az egyéni választókerületben induló jelöltre. (A belföldi lakóhellyel nem rendelkező külhoni állampolgárok egyetlen szavazata e ponton nem releváns, hiszen ők csak a vegyes rendszer „arányos ágán” szavaznak.) **Az új helyzet érdekessége azonban, hogy felborult az arány a listás és az egyéni képviselőjelölti helyek között, avagy másként fogalmazva: a társadalmi preferenciákat hívebben tükröző arányossági rendszer még jobban torzul a kormányzóképeség javára. Mit jelent ez?**

Újabb fiktív esetként tételezzük fel, hogy elindul egy harmadik párt is a választásokon, melynek országosan 10%-os támogatottsága van és ennek megfelelően meg is szerez 9-10 képviselői helyet. Azonban amennyiben ez a 10%-os támogatottság többé-kevésbé egyenlően oszlik meg az ország különböző részein, úgy egyéni képviselői mandátumot sehol nem fog nyerni, parlamenti képvisellete pedig végsősoron a parlamenti összlétszámhoz viszonyítva jóval elmarad az országosan 10%-os népszerűségétől.

A többségi rendszer tehát nem pusztán azt preferálja, hogy két párt küzdjön meg egymással, hanem a kialakult végeredmény nem tükrözi híven a társadalomban megjelenő preferenciákat, így igazságtalannak tűnhet minden további párt (és választóik) irányában. (A torzító hatás közismert példájaként gondolhatunk a 2000-es amerikai elnökválasztásra,⁴ ahol az összességében kevesebb szavazatot szerző Bush került ki győztesen a választási küzdelemből.)

Hogyan értelmezhető mindez a választói preferenciák szempontjából? **Egy nagy kiterjedésű ország esetén, mint például az Egyesült Államok, valószínűleg más gondjai és igényei vannak a választóknak Oregonban és Texasban. Ezen segíthet a többségi elven alapuló egyéni választókerületi szisztéma. Ebben esetben ugyanis a rendszernek egy, a földrajzi reprezentativitásról szóló olvasata adódik, szemben az ország különféle preferenciáit érvényesítő listás szavazással, mellyel egy „minitársadalom” kerülhet be a parlamentbe.⁵**

⁴ Az eset szemléletes bemutatását lásd:

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election,_2000 (Letöltve: 2014. 02. 20.)

⁵ Blume: i.m. 201. o.

III. Arányos versus többségi: előnyök és hátrányok

Mint látható, az egyfordulós többségi rendszer, ha nem is alakít ki kétpártrendszert, de semmiképpen nem kedvez a harmadik pártoknak, sőt kifejezetten **belépési akadályt jelent egy harmadik pártnak a politikai térén.**⁶ Ennek egyik negatív olvasata lehet a kisebbségi preferenciák háttérbe szorulása, hiszen ha egy párt egy tisztán többségi rendszerben csak 5%-os támogatottsággal bír, akkor minimális az esélye egyetlen mandátum elnyerésére is. Vegyes rendszerben ellenben, ugyan a parlamenti összlétszámhoz képest lefele torzított nagyságrenddel, de legalább bejuthat a parlamentbe.

A harmadik pártokkal szembeni kizáró hatáshoz kapcsolódik a többségi rendszer egy másik hátulütője. Tételizzük fel, hogy a választásokon két párt (X és Y) az i1, i2, és i3-as jelzésű választókerületekben az alábbi eredményeket éri el:

	i1	i2	i3	Szavazatok száma	Mandátumok száma
X párt	1100	1010	4	2114	2
Y párt	900	990	1996	3886	1

Mint a táblázatból látható, a három egyenlő méretű választókerület versenyében hiába kapta Y párt összességében a legtöbb szavazatot, mégis X párt vitte el a képviselői helyek kétharmadát. Hogyan alakulhat ki mindez? A megfejtés kulcsfogalma az ún. gerrymandering.⁷ A jelenség lényege, hogy **mivel a relatív többségű rendszerben teljesen lényegtelen, hogy a nyertes mennyivel győz, a pártok késztetést érezhetnek a választási földrajzzal történő trükközésre, azaz a választási körzetek számukra kedvező megrajzolására, illetve ellenfeleik egy-egy körzetbe történő szorítására** (mint ahogy a táblázatban az i3 jelzésű szavazókerületben történik). Egy ebből a szempontból is értelmezhető jogforrástani előírás, hogy az országgyűlési képviselők választását szabályozó törvény az egyéni választókerületeket felsoroló mellékletekkel együtt sarkalatosnak minősül,⁸ így módosítása *elvileg* nagyobb konszenzust kíván meg. Ezenfelül, bár vélhetően nem erre találta ki a hazai jogalkotó, de a gerrymanderingre való késztetést tompító hatású ösztönzőként funkcionálhat az egyéni választókerületben nyertes képviselő pártjának felülkompenzációja. Utóbbi fényében az egyéni győzelemhez nem szükséges szavazatok (mint a táblázatban az i3-as választókerületben a Y pártra leadott ötödik szavazat utáni voksok, azaz 1991 szavazat) felkerülnek az országos listára leadott szavazatok közé. Bár kétségtelen, hogy az országos listás helyeket eldöntő sok millió szavazat között ezen szavazatok relatív súlya rengeteget csökken, mégis visszafoghatja a pártok manipulációs szándékait.

⁶ David B. Johnson: *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba.* Osiris, Budapest, 1999., 157-159. o.

⁷ Uo. 151. o.

⁸ Németh Márton: Sarkalatos dilemmák. *Ars Boni*, 2013/1., 56-60. o.

A fent jelzett negatív aspektusokkal, veszélyekkel szemben **a többségi rendszer (és a kétpártrendszer) révén kialakuló felülreprezentativitásnak több pozitívuma is említhető. Ezek egyike a stabil kormányzat.**⁹ Mivel az arányos rendszer kifejezetten kedvezőbb az újabb pártok megjelenésének, ez egyben a kolaíciós kényszerszert is magában hordozza, amennyiben a kormányt a törvényhozás és nem egy külön választói eljárás iktatja be (mint például az Egyesült Államok elnökét). E ponton az arányos rendszer választói szempontból igencsak problémásnak tűnik. Szép és jó, hogy sok különböző csoport jelöltjei juthatnak be a parlamentbe, ugyanakkor mindez aránytalanul jelentős alkupozícióba hozhatja a kisebb pártokat és egyébként is **jelentősen megemeli a választásokat követő kormányprogram előreláthatatlanságát.** Mivel a pártok a választások után szükségszerűen alkuphelyzetbe kerülnek, így nem világos, hogy ha például a zöldberuházások támogatása miatt szavaztam X pártra, akkor a választások utáni pártok közötti egyezkedés során ez a preferenciám mennyire fog érvényesülni.

Egy ehhez szorosan kapcsolódó következmény az elszámoltathatóság és a felelősség kérdése. **Nem mindegy ugyanis, hogy egy tisztán többségi (és egymandátumos) választókerületekből álló rendszerben tudom, hogy engem ki képvisel (azzal a megszorítással, hogy ha az általam választott személy nem nyer, akkor nem képvisel senki), vagy egy tisztán listás rendszerben rögtön 199 személy képviselne.** Ráadásul, utóbbi esetben, nagy valószínűséggel koalíciós kormány alakulhat, mely az egymásra mutogatások révén végképp elkenheti a felelősség kérdését. És még egy jelentős szempont: a listáról nem tudom kihúzni azt a személyt, akit adott esetben nem kedvelek, míg az egyéni választókerületben ítélkezhetek a versengő jelöltek fölött. Másképp fogalmazva, **a listás rendszerben jelentősen megnő a pártvezérek szerepe** úgy a listán szereplő személyek és sorsszámuk tekintetében, mint a reprezentativitás (perszonalizáció, tabloidizáció¹⁰) révén. Ezzel szemben az egyéni választókerületi rendszer az elszámoltathatóság logikájára épül.

IV. Alkalmazások

Az új választási rendszer a korábbival szemben fordított alagra építkezik: míg korábban inkább a kétfordulós egyéni választókerületi rendszernek volt alkalma módosítani, torzítani az arányos eredményt (lásd például az 1998-as országgyűlési választásokat¹¹), az új rendszerben úgy tűnik, inkább az arányos rendszer tompíthatja a többségi rendszert és annak pozitív, valamint negatív következményeit.

⁹ A stabil kormányzatra törekvésnek különféle technikái vannak. Egy extrém példaként említhető a görög megoldás, amely a választásokon győztes pártot automatikusan 50 képviselői hellyel jutalmazza. Lásd: <http://www.sartiradiolive.com/index.php/cikkek/57-goeroegorszag/420-a-goeroeg-valasztasi-rendszer> (Letöltve: 2014.02.20.)

¹⁰ Böhm Kornél: Politikai kommunikáció: helyzetek és gyakorlatok. *Politikatudományi Szemle*, 2003/3., 203. o.

¹¹ A választások áttekintéséhez lásd:

http://hu.wikipedia.org/wiki/Jelenkori_magyarorsz%C3%A1gi_orsz%C3%A1ggy%C5%B1l%C3%A9si_v%C3%A1laszt%C3%A1sok#Az_1998-as_v.C3.A1laszt.C3.A1s (Letöltve: 2014.02.20.)

A relatív többség elve, azaz az egyfordulós egyéni választókerület alkalmazása megnehezíti a harmadik pártok dolgát, így alkukényszerszerűt teremt. Ennek negatív olvasata, hogy a társadalmi preferenciák széles spektruma nem feltétlenül kerül a neki megfelelő súllyal képviseletre az Országgyűlésben. Mindamelllett azonban, hogy a reprezentativitás szempontjából az országos lista pozitívan hat és tompítja a relatív többségi rendszer harmadik pártokat kizáró logikáját, az országos listán megszerezhető kevesebb számú mandátum „alulértékeli” még az 5%-ot elérni tudó pártokat is. Ráadásul az országos listán alkalmazott d’Hondt módszer¹² a több szavazatot elért pártokat preferálja. (Korábban ezt a módszert eleve csak a kompenzációs listaként kezelt országos listán alkalmazták az országgyűlési választásokon.)

Ezenkívül tovább csökkenti a harmadik pártok részarányát a sajátosan kodifikált relatív többségi rendszer azon jellemzője, hogy az egyéni választókerületben mandátumot nyerő jelölt után is jár majd töredékszavazat a győztes pártjának, mégpedig az első és a második helyezett szavazatszám közötti különbségnek megfelelő mennyiségű (a táblázat i1 oszlopában ez a szám 199, az i2-ben 29, az i3-ban pedig 1991 szavazat). Bár a töredékszavazatok kompenzációkénti beszámítását tipikusan nem a győztesnek találták ki (hanem csupán a vesztes fél kompenzálására, ami a táblázat esetében az i1-es körzetben 900, az i2-esben 990, valamint az i3-as körzetben 4 szavazat), így ennek célja is végsősoron a politikai stabilitás erősítéseként értékelhető, ugyanakkor a listára leadott szavazatok ilyen felduzzasztása akár nagymértékben is módosíthatja az országos listákra leadott szavazatok részarányait.

Pozitív olvasata lehet azonban a többségi elv meghatározó voltának, hogy a többségi rendszer az ún. medián szavazó¹³ fele tereli a választási győzelemért küzdő két felet, illetve a rendszer csökkenti a szélsőséges csoportok parlamenti képviseletét.

A tiszta többségi rendszerből fakadó egyéb különböző előnyök azonban csupán korlátozottan tudnak érvényesülni az országos lista jelenléte miatt. Egyrészt a stabil kormányzati többség biztosítása (szemben az arányos rendszerből fakadó koalíciós kényszerrel) azért problematikus, mert ha kényszerszerűl áll össze néhány párt egy, az új választási rendszer logikájának megfelelő választási szövetséggé, akkor az azt alkotó alakulatok a választások után ugyanúgy frakciókra szakadhatnak, mintha arányos rendszerben versenyeztek volna. A többségi elv másik előnye pedig, az elszámoltathatóság, megkerülhetővé válik, hiszen a választópolgárok továbbra sem nyúlhatnak bele az előttük lévő listák személyi állományába, hiszen kötött listákra történik a szavazás.

¹² Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2012., 77. o.

¹³ Mueller: i.m. 85-86. o.

Ha eddig bárki is kételkedett volna az alkotmánybíráskodás kettős természetében, illetve annak politikai relevanciájában,¹ az most biztosan felülvizsgálhatja korábbi álláspontját. Mint ahogy az is, aki esetleg kételkedett abban, hogy rendszerbe kódolt jelenséggé vált az a szemléletbeli törésvonal, melyet leegyszerűsítő módon a "régi" és "új" alkotmánybírák közt húzhatunk meg (kivétel ez alól Stumpf István, egyes esetekben Szalay Péter, a „régiek” csoportjában pedig Lenkovics Barnabás), és amely előbb-utóbb elvezet az újonnan kinevezettek dominanciájához. Sajnos minderre legszembetűnőbben a kampányidőszakban és a véleménynyilvánítás szabadságának apropóján került sor.

Egy kis elmélet

Az alkotmánymódosítás módozatait firtató jogirodalmi álláspontok között régóta meghonosodott a legitimitás - legalitás alapján történő vizsgálódás,² és különös tekintettel az alkotmányos és az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdésének elemzése.³ Utóbbi vitában - döntőbíróként - az Alaptörvény negyedik módosítása is kivette a részét,⁴ az utóbbi lehetőséget lényegében fogalmilag kizárva a hazai alkotmányos rendszerben.

Mindazonáltal úgy tűnik, egy másik dichotómiával is számolnunk érdemes: az explicit (alkotmányozói) és az implicit (bírói,⁵ értelmezés útján megvalósuló) alkotmánymódosítás párosával. Utóbbi legális verziójának az az eset tekinthető, mikor az Alkotmánybíróság (AB) szövegértelmezéssel egyre több aspektust olvaszt ki az alkotmány szövegéből, illegális párjának pedig az alkotmányellenes törvényhozói vagy végrehajtó hatalmi jogi aktusok (törvények, rendeletek) alkotmánybírói jóváhagyása tekinthető. Ez történt most, mikor az AB visszautasította a választási plakátok ügyében⁶ benyújtott alkotmányjogi panaszt, amelynek **végeredménye szerint alapjog ezúttal rendeletben is korlátozható.** A többségi érvelés ugyanis lazán átlépett a kérelmező jogforrástani érvelésén [ideértve a korábbi 1 /2013. (I. 7.) AB határozatban foglaltakat is] és arra a szelektív olvasásra utaló következtetésre jutott, hogy *“az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.”* A végzés a lényegi döntésen felül egyben szembeötlően tanúskodik az alkotmánybíráson belüli erőviszonyok megváltozásáról is.

¹ Györfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere.* INDOK, Budapest, 2001.

² Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum Aequum Salutare* 2009/1. 89-107. o.

³ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12. o.

⁴ Orbán Endre: Alkotmánymódosítás és alkotmányvédelem. *Ars Boni* 2013/1. 69-72. o.

⁵ Lásd lapszámunk fentebbi írását: Németh Márton: *Fő cél az alkotmányos kultúra átmentése.*

⁶ 3036/2014. (III. 13.) AB végzés. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B31FB75265FD81DC1257C940021DCB0?OpenDocument>

(Letöltve 2014. 03. 12.)

Míg 2012-ben a bírák kényszernyugdíjazása apropóján elnöki szavazattal 7:7⁷ arányban a "régiek" kerekedtek felül, mára a kiegészült testület 8:7 arányban az "újak" többségét eredményezte.

Az eset értékelése

A kérdéses ügy nem újkeletű. Az alaptörvényi szinten is bevezetett politikai reklám-, és a politikai hirdetés-fogalmak régóta viták kereszttüzében állnak. Az Európai Parlamenti választások miatt uniós kompetenciát is érintett a kérdés, így a kilátásba helyezett kötelezettségszegési eljárás elrettentő jellege elvezetett az Alaptörvény ötödik módosításához,⁸ mely egyben érdekes eleme lehet a kortárs szuverenitás-elméletekről szóló vitáknak is.

Jelen helyzetben az egyik parlamenti párt (az ügy lényegét tekintve teljesen mindegy, hogy melyik párt) villanyoszlopokon elhelyezett plakátjának ügyében robbant a bomba. A végzés részletes elemzésétől itt és most eltekintek, ellenben néhány – véleményem szerint lényeges – szempontra felhívnom a figyelmet.

Egyrészt: látványos, hogy az ügy megítélésére rendelkezésre álló mindösszesen három nap alatt, mennyire terjedelmes különvélemények készültek a végzéshez. Látványos továbbá az is, ahogy az elnöki állásfoglalás nem pusztán az ügy befogadhatóságát bizonyítja, hanem az ügy további érdemi kimenetelét is mintegy "modell döntésként" tárja fel. Az elnöki különvéleményhez minden ellenző alkotmánybíró csatlakozott.

Másrészt: érdemes felhívni a figyelmet a döntés apropóján az előadó bíró (jelen esetben Dienes-Oehm Egon) szerepének fontosságára. Az ún. *agenda setter*⁹ pozíciójának óriási szakirodalma van az ún. közösségi döntések elméletében (*public choice theory*), nem véletlenül. Mindennek felismerése és alkalmazása az alkotmánybírószági munkafolyamatra pedig megjelent Pokol Béla egyik nemrég megjelent írásában is („a szignálás hatalmi kérdései”¹⁰). A jelenség röviden úgy foglалható össze, hogy az előadó bíró készíti el a szöveget, amelyet a testület megvitát és amelyről szavaz, így személye (és szemlélete) alapvetően befolyásolja a döntés kimenetelét.

Harmadrészt: érdemes felemlgetni azt a hiányosságérzetet, ami egy alapjoggal foglalkozó döntés nyelvezetéből jelen esetben kimarad. Túl azon, hogy az AB egyértelműen hibás döntést hozott, mikor nem vette figyelembe az égbekiáltó jogforrástani problémát az alapjog rendeleti korlátozásával kapcsolatosan [t.i. hogy alapjogot csak törvényben lehet korlátozni, „*más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben*

⁷ Orbán Endre: 7:7. *Ars Boni*, 2013/1., 67-69. o.

⁸ Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: Az első hatályon kívül helyezett cikk. *Ars Boni*, 2013/1., 82-85. o.

⁹ Jane S. Shaw: *Public Choice Theory*. <http://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html> (Letöltve: 2014. 03. 12.)

¹⁰ Pokol Béla: Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4., 8-10. o.

tartásával”¹¹], felmerülhet kérdésként, hogy hol van a szövegből a "demokratikus közvélemény kialakulásáért" történő aggódás és az alapjog-barát megközelítés.

Mi adhat azonban a 8:7-es arány ellenére okot a bizakodásra? Egyrészt jóhiszeműen bízhatunk abban, hogy ez csak eseti tévedés volt. Másrészt jelentős fejlemény, hogy március 17-én a Kúria egy újabb ügy megítélésében az elnöki különvéleményben szereplő érvelés szerint hozta meg határozatát.¹² Végül pedig eszünkbe juthatnak olyan klasszikus filozófiai kérdések, mint hogy "Ki őrzi az őrzőket?" (*Quis custodiet ipsos custodes?*) és hangsúlyozhatjuk például a szakmai közvélemény szerepét, az ún. reputációs piacot. Amit tenni lehet tehát az az, hogy felhívjuk a figyelmet a döntés elfogadhatatlanságára és bízunk benne, hogy a szakmai presztízsveszteség terhe jobb belátásra bírja az implicate alkotmányellenesen alkotmányt módosító bírakat.

¹¹ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

¹² Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozat. <http://lb.hu/hu/valhat/kvkii3730720143-szamu-hatarozat> (Letöltve: 2014. 03. 17.)

Mátyás Ferenc:

Alkotmánybírósági mulasztás, kúriai jogvédelem

Egy jobb horoggal kiütötte a Kúria a végtelen, mondhatni formátlan formalizmusba forduló Alkotmánybíróságot a választási eljárásjog területén? A taláros testület jelenleg még a földön, a bíró számol rá; kíváncsian várjuk, felkel-e még, vagy a Kúria lesz az új bajnok a választási eljárási jogok alkotmányos védelmében.

Miről is van szó? Amint arról korábbi cikkünkben¹ is beszámoltunk, az Alkotmánybíróság 2014. március 13-án az alkotmányos szempontok vizsgálatának mellőzésével utasította el² a Kúria Kvk.III.37.183/2014/10. számú végzésével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt,³ majd március 17-én, lényegében az Alkotmánybíróság által megvizsgált ügygel azonos tényállásban a Kúria – szakmailag is helyes – érdemi döntést hozott.⁴

Az ügy megítélése látszólag egyszerű. Kormányrendeleti szinten került korlátozásra alapvető jog, s ennek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság nem mondta ki, a Kúria azonban mégis ezt alapul véve hozta meg döntését. Az Alkotmánybíróság hibázott, hibáját pedig az adott ügyben a Kúria vette át.

Ha jobban megvizsgáljuk a döntéseket, két jelenséget figyelhetünk meg:

1. Az Alkotmánybíróságon immár olyan erőteljes formalista szemlélet uralkodott el az alkotmányjogi panaszok vizsgálata terén, hogy már az egyébként befogadható panaszokat is elutasítja valamilyen vélt formai hibára hivatkozva, illetve
2. A Kúria döntésére szerencsére alapvető hatással vannak az alkotmánybírák – akár csak különvéleményben megfogalmazott – érvelései, azok nagyon rövid idő alatt a Kúria határozatainak indokolásában köszönhetnek vissza.

Az ügyek lényege

Egy adott településen egy magánszemély kifogást nyújtott be,⁵ amiért az ottani képviselőjelölt választási plakátjai villanyoszlopon kerültek elhelyezésre. Az erről készített fényképei alapján az illetékes Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság megállapította a jogsértés tényét, miszerint a képviselőjelölt plakátjának elhelyezése sérti a 224/2011. (X.21.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Rendelet)

¹ Lásd lapszámunk fentebbi írását: Orbán Endre: 8:7.

² 3036/2014. (III. 13.) AB végzés. Elérhető:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B31FB75265FD81DC1257C940021DCB0?OpenDocument>

(Letöltve 2014. 03. 12.)

³ Az indítványt lásd:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4b31fb75265fd81dc1257c940021dcb0/\\$FILE/IV_442_0_2014_in_ditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4b31fb75265fd81dc1257c940021dcb0/$FILE/IV_442_0_2014_in_ditvany.pdf) (Letöltve: 2014.03.17.)

⁴ Kvk.II.37.307/2014/3. számú határozat. <http://lb.hu/hu/valhat/kvkii3730720143-szamu-hatarozat> (Letöltve: 2014.03.17.)

⁵ Lásd: 3. lj.

megállapítottakat. Annak 3. § (2) bekezdés a) pontjában rögzített tilalom ugyanis (jogellenes azon reklám célú berendezés a kihelyezés időpontjától függetlenül, amely közvilágítási-, villany- és telefonoszlopon került elhelyezésre) a Rendelet 1. §-a miatt a választási plakátokra is kiterjed. Ez a szabályozás ugyanakkor a indítványozó szerint nincs összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert szabad véleménynyilvánításhoz való joggal, továbbá a XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választhatóság jogának gyakorlásával. Hiszen a választási plakát elhelyezése a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog védett gyakorlása körébe tartozik. A jelöltek ezen túlmenően még passzív választójoguk gyakorlásával is élnek a kampányidőszakban tett közléseikkel, mikor a szabad szólnak a választási eljárásról szóló törvényben (a továbbiakban: Ve.) biztosított eszközei használatával a választók megszólítására törekednek.

A plakátok elhelyezésével kapcsolatban a Ve. 144. §-a zárt szabályrendszert alkot, így a választási plakátokra csak az ott megállapított rendelkezések vonatkoznak. A Ve. 144. § (3) bekezdése szerint plakátot a kampányidőszakban – a következő bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül lehet elhelyezni. A korlátozás tehát csak olyan lehet, amely megfeleltethető a Ve. 144. § következő bekezdéseiben foglaltaknak. A Rendeletben foglalt szabályozás pedig egyik körbe sem tartozik. Így egy, az alkotmánybíróági gyakorlatban is nevesített alapjog rendeleti szintű korlátozására kerül sor.⁶

Kúria vs. Alkotmánybíróság

Mégsem beszélhetünk azonban arról, hogy a két testület fent idézett döntései ellentétben állnának egymással, ahogyan azokkal a megállapításokkal is óvatosan kell bánni, hogy az Alkotmánybíróság szentesíti, vagy legalábbis szemet huny az alapjogok rendeleti szintű korlátozása felett. Bár vitatható módon, de az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalt állást a kérdésről: az indítványt formai feltételek alapján utasította vissza (álláspontjuk szerint nem tartalmazott az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást⁷), ami az utóbbi időben általános tendencia az alkotmányjogi panaszok terén. Nem tisztünk megítélni, hogy jelen esetben miért döntött szubjektív érzet alapján a testület többsége a formai elutasítás mellett, viszont álláspontom abban az esetben, ha a testület befogadta volna a kérelmet, nem juthatott volna más eredményre, mint hogy megállapítja a Rendelet Ve.-re vonatkozó részének alaptörvény-ellenességét. Ez ugyan a visszautasítás miatt elmaradt, a kisebbségi véleményen osztó alkotmánybírák⁸ (tehát az alkotmányjogi panasz megalapozottsága mellett érvelők) különvéleményeikben részletesen kifejtették a kérdés érdemi vizsgálata során irányadó álláspontjukat is, és konklúzióként rögzítik, mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, a választási plakát

⁶ Az ügy részletes leírását lásd: Mátyás Ferenc: *Nem jogellenes a választási plakátok villanyoszlopon való elhelyezése*. <http://ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/nem-jogellenes-a-valasztasi-plakatok-villanyoszlopon-valo-elhelyezese> (Letöltve: 2014.03.18.)

⁷ Lásd: 2. lj.

⁸ Dr. Paczolay Péter, Dr. Balogh Elemér, Dr. Kiss László, Dr. Lévy Miklós, Dr. Bragyova András, Dr. Kovács Péter, Dr. Stumpf István. Lásd: 2. lj.

elhelyezésének kormányrendeleti szinten történő, a Ve. szabályain túlmutató tiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza. Erre csak törvényben kerülhetne sor.

A Kúria nem egész egy hónappal ezelőtt még úgy ítélte meg ezt a kérdést egy hasonló ügyben,⁹ hogy a Rendelet 1. §-a értelmében a Ve. 144. §-a szerinti plakátra (plakátokra) is alkalmazandók a Rendelet szabályai, így a választási plakátokra is vonatkozik a tilalom, és helyt adott ezzel a választási bizottságok döntéseinek. Az alkotmánybíróági végzés különvéleményében foglalt tartalmi megállapítások azonban beépültek a Kúria gyakorlatába, így a következő, hasonló tényállás elbírálásakor már alkotmányjogilag helyes megállapításra jutottak, amikor kimondták, hogy a választási plakát elhelyezésével kapcsolatban a választási szervek a Ve. 144. §-ának való megfelelést vizsgálhatják csak, a közúti közlekedési szabályokat, illetve a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják. Kiemeli továbbá, hogy a Rendeletbeli szabályozás nem ronthatja le a korlátozás nélküli elhelyezést.¹⁰

A Kúria számára – aki két hasonló ügyben hozott eltérő tartalmú döntést – a második döntés meghozatalakor jelentős útmutatóként szolgált Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye: „A bíróságnak ebben a helyzetben a Kormány rendelete és a sarkalatos törvény közötti kollíziót – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére, IX. cikkére, 15. cikk (4) bekezdésére és 28. cikkére tekintet-tel – a Ve. javára kellett volna feloldania.”

Konklúzió

Bár az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalt állást a kérdésben, ez mégsem jelenti a rendeleti szintű alapjog-korlátozás legitimációját, ehhez ugyanis tényleges alkotmánybíróági döntés szükségeltetne, amit a jelen ügyben hozott „nem-döntés” nem helyettesíthet. Az Alkotmánybíróság felelőtlen, formai alapon visszautasító gyakorlata azonban mindenképpen felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze, a testületnek önreflexiót kell tanúsítania, mert jelenleg az alkotmányjogi panasz léte nem hogy csökkenti a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll (az actio popularis) megszüntetése okozta hiányt, hanem tovább növeli azt, csökkentve a jogvédelem szintjét. Ezzel szemben a Kúria gyakorlata kifejezetten helyes irányba halad. Üdvözlendő, hogy az Alkotmánybíróság által kimunkált szempontokat – még ha azok csak különvéleményi formában jelennek is meg – rövid idő alatt a határozatok meghozatalának alapjaként fogadja meg, beépítve azt a bírói gyakorlatba.

Az ügy cikkünk megjelenését követő utóélete, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria választási plakátok villanyoszlopon való elhelyezését engedélyező Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította.¹¹

⁹ Kvk.III.37.183/2014/10. számú határozat. <http://www.lb.hu/hu/valhat/kvkiii37183201410-szamu-hatarozat> (Letöltve: 2014.03.18.)

¹⁰ Lásd: 4. lj.

¹¹ A döntésről részletesen lásd: Mátyás Ferenc: *Választási plakátok: zöld út az AB-től.* <http://ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/valasztasi-plakatok-zold-ut-az-ab-tol> (Letöltve: 2014.03.31.)

Rokob Balázs:

A szólás szabadsága – a nemzetiségek megváltozott képviselte

Az április 6-án debütáló új választási rendszer a Magyarország területén élő nemzetiségek képviselét is alapjaiban megváltoztatta. A jogszabályok elviekben pozitív diszkriminációt alkalmaznak a magukat nem magyar nemzetiségűnek valló állampolgárok javára, de vajon hallunk-e majd a Parlamentben lengyel, esetleg ruszin nyelvű felszólalásokat?

A 20. századi történelem eseményeiből kifolyólag Magyarország mára etnikailag homogén államnak tekinthető (a 2011-es népszámláláson¹ mindössze kb. félmilliónyan vallották magukat valamely törvényben elismert nemzetiséghez tartozónak), de jogállami keretek között alapvető követelmény a kisebbségi jogok minél szélesebb körű garantálása. Az Alaptörvény a hazánkban élő nemzetiségeket államalkotó tényezőként ismeri el, és külön utalást tartalmaz országgyűlési képviselük speciális szabályozására.

De kik azok a nemzetiségek?

A nemzetiségi törvény meghatározása szerint **nemzetiség** minden olyan – az ország területén legalább 100 éve honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, és a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg. Szükséges továbbá, hogy olyan összetartozás-tudatról tegyen bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A törvény jelenleg 13 ilyen nemzetiséget ismer: a **bolgárt, a görögöt, a horvátot, a lengyelt, a németet, az örményt, a romát, a román, a ruszint, a szerbet, a szlovákot, a szlovént és az ukránt.**²

Nyelvi és kulturális jogaikon túl az új választási rendszer megalkotásával is próbálták erősíteni a nemzetiségek helyzetét, láthatóbbá tenni képviselüket. Az alapvető koncepció egy “alkotmányos, valamennyi kisebbség számára az országgyűlési képviselét elnyerésének reális esélyét nyújtó szükséges és elégséges kedvezmény biztosítása” volt.³ Ennek egyik megvalósulási formája a kedvezményes mandátum intézménye, amelynek értelmében valamennyi nemzetiség egy jelöltje az egyébként szükséges szavazatok negyedével szerezhethet képviselői megbízatást.

Regisztráció, nemzetiségi lista

A szabályozás kimondja, a nemzetiségek választásain (így az országgyűlési választásokon nemzetiségi listára) az szavazhat, aki szerepel a **nemzetiségi névjegyzékben**. A névjegyzékbe való felvétel kérelemre történik, azt azok igényelhetik,

¹ A népszámlálás nemzetiségi adatairól készült KSH-összefoglalót lásd: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf (Letöltve: 2014.04.20.)

² A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés.

³ A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselétére vonatkozó jogalkotási folyamatról szóló 20/2010. (II. 26.) OGY határozat.

akik egyébként rendelkeznek aktív választójoggal, valamely elismert nemzetiséghez tartozónak érzik magukat, és ezt meg is vallják. A regisztrált szavazók második szavazatukat nem pártlistára, hanem saját nemzetiségük listájára adhatják le. Nemzetiségi listát a nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak, ehhez a regisztrált személyek 1%-ának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás szükséges (a lengyelek esetén ehhez mindössze egy ajánlás elegendő volt⁴).

Ebből az is következik, hogy a nyilvántartásban nem szereplők nem támogathatják szavazatukkal ezeket a listákat, márpedig ez lényegesen lecsökkenti az ezekről a listákról való bejutás esélyét. A **regisztrációs kedv ugyanis nagyon alacsony volt**, ami valószínűleg annak is köszönhető, hogy sokan nem kívánták elveszteni annak a lehetőségét, hogy a pártlistákra szavazva nagyobb mértékben tudják befolyásolni a választások kimenetelét. Ugyan mindegyik elismert kisebbségnek sikerült országos listát állítania,⁵ számítások szerint azonban átlagos részvétel mellett a kedvezményes mandátumhoz is kb. 20 ezer szavazat kell, ami mintegy 5 ezerrel meghaladja a magukat legaktívabban regisztráló nemzetiségiek, a németek számát (az NVI adatai szerint 15209 fő kérte közülük a nyilvántartásba vételt, megelőzve a romákat, akik közül 14271-en éltek ezzel a lehetőséggel; legkevesebben a bolgárok vannak, részükről mindössze 104 kérelem érkezett). Nagy biztossággal kijelenthető tehát, hogy továbbra sem lesz a nemzetiségeknek parlamenti képviselője.

A nemzetiségek szócsövei

Ha a fenti papírforma be is igazolódik, az őket érintő legfontosabb kérdések és problémák akkor is megjelenhetnek az Országgyűlésben: a listát állító, de mandátumot nem szerző közösségeket a szavazati joggal nem, de felszólalási joggal rendelkező **nemzetiségi szószóló** képviseli, aki a listán első helyen szereplő személy lehet. Az országgyűlési törvény értelmében a jövőben kötelezően létrehozandó egy **nemzetiségeket képviselő bizottság**, amely a szószólók és a nemzetiségi képviselők munkáját hangolja össze, és biztosít számukra nagyobb érdekérvényesítő képességet és részvételt a döntéshozatali folyamatban.

Mindent összevetve kijelenthető, hogy a jelenlegi szabályozási környezet mellett egyhamar nem számíthatunk arra, hogy a nemzetiségek erős, frakcióként szervezett képviseletet szerezzenek, de szószólóik révén a parlamenti nyilvánosságot kihasználva hallathatják hangjukat, ami mindenképpen előrelépést jelent.

⁴ Lengyel szószóló már biztosan lesz az új Országgyűlésben. http://hvg.hu/itthon/20140225_lengyel_nemzetisegi_lista_nv (Letöltve: 2014.04.20.)

⁵ Jelöltek és listák. http://valasztas.hu/hu/ogyyv2014/769/769_0_index.html (Letöltve: 2014.04.20.)

INTERJÚK

Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter:

Mérlegen az Alaptörvény

Mérlegen az Alaptörvény¹ címmel megjelent a Stádium Intézet első kiadványa. A kötetben nyolc alkotmányjogász fejt ki gondolatait az Alaptörvényről, melyekből az Ars Boni részleteket közöl. Ezúttal a Herbert Küpperrel, Kukorelli Istvánnal, Tölgyessi Péterrel, Tordai Csabával, illetve Jakab Andrással készült interjúkból olvashatnak részleteket.

Hol vagyok én a szövegben?

Herbert Küpper, a regensburgi Kelet-Európai Jogi Intézet magyar joggal foglalkozó tudományos reference.



Ön régóta figyeli kívülről a hazánkban zajló eseményeket. Érzékelhető fejlődés a magyarországi politikai kultúrában a húsz évvel ezelőtti állapothoz képest?

Az volt fejlődés, hogy az ország viszonylag gyorsan megszokta a többpártrendszert. Ez hamar megtörtént a rendszerváltás után, hiszen a társadalom már korábban kinőtte az egypártrendszer korlátait. Ezt követően egy ideig ezen a szinten maradt a politikai kultúra. Tíz-tizenöt éve pedig nagyon agresszívvá vált a hangnem, ami inkább visszaesésnek tekinthető. Jelenleg a magyar társadalom mind a politikai életben, mind a kultúrában kettéosztott; bizonyos tekintetben kultúrharc zajlik a két tábor között.

Ilyen helyzetben viszont nagyon nehéz megegyezésen alapuló játékszabályokat és megfelelő hangnemet kialakítani. Úgy tűnik, hogy a párbeszédre való akarat is hiányzik. Ez nem egyedi magyar jelenség, Csehországban és még erősebben Lengyelországban ugyanezzel a helyzettel szembesülünk. Mégis mindenképpen vissza kellene állítani a normális párbeszédet, egy demokráciában minden demokratikus párt minden más demokratikus párttal hajlandó legalább tárgyalni. De a társadalomból is hiányzik a vita

¹ Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG-ORAC, Budapest, 2013.

kultúrája. Az emberek nem tudnak álláspontokról vitatkozni anélkül, hogy abban a személyeskedés ne játsszon szerepet.

A politikai elit és a média feladata, hogy fejlessze a politikai kultúrát. De maga a társadalom is hozzájárulhat azzal, hogy megbünteti a nem megfelelő viselkedést. Németországban ha valaki túl agresszív módon politizál, az emberek jellemzően nem szavaznak rá, mert gyanús nekik a harsány hangnem. A társadalom így járul hozzá ahhoz, hogy civilizált keretek között maradjon a politikai küzdelem. Magyarországon a társadalom ilyen jellegű szerepvállalása is hiányzik. Összességében tehát a politikai kultúra minden tényezője fejleszthető, sőt fejlesztendő.

Írásaiban sokat foglalkozott a preambulummal. Véleménye szerint nemzeti ideológiával van felduzzasztva, és ez talán a legfőbb probléma az Alaptörvényben a jogállamiság szempontjából. Ezzel együtt nem tartja túlzónak az Ön által a szövegre használt sztálinista jelzőt?

Mindössze a magyarországi alkotmányokat vettem figyelembe. Egyedül a sztálini alkotmány volt ennyire erősen ideológiai jellegű. Már az 1972-es alkotmánymódosítással meggyengült a Népköztársaság alkotmányának ideológiai töltése, a rendszerváltáskor pedig teljesen megszűnt. Azóta egy liberális, játékszabály-alkotmány létezett, amelyben nem volt pártpolitikai értékrendszer. Most ismét van.

Sokan éppen azt kérdőjelezik meg, hogy létezhet-e értéksemleges alkotmány. Ha egy preambulum a demokráciát helyezi előtérbe, tulajdonképpen az is egy értékválasztás. Az egyének sokfélesége miatt pedig olyan preambulumot nagyon nehéz, talán nem is lehet alkotni, amely az egész társadalom értékrendszerét kifejezi. Ennek megfelelően pedig vannak, akik úgy tekintenek az Alaptörvényre, mint amely nem vár el többet, mint a korábbi alkotmány vagy egy átlagos európai társa. Egyszerűen csak kifejezi a megalkotói számára fontos értékeket, de nem zár ki senkit, mert nem kötelez az ezekkel való azonosulásra.

Ahhoz, hogy egy alkotmány teljesen semleges legyen, az kell, hogy teljesen hiányozzanak belőle az értékek. Akkor egy játékszabály-alkotmány jön létre. Ez is egy lehetőség. A másik az, hogy ha már vannak benne értékek, akkor az összes jelentős politikai irányzat köréből merít egyet-egyet, hogy a teljes lakosság azonosulhasson az alkotmánnyal. Fontos lett volna, hogy az Alaptörvény valamilyen egyensúlyra törekedjen. De nem ez történt, ez egy kifejezetten fideszes alkotmány, amely a Fidesz értékrendszerét juttatja kifejezésre, kizárva mindazokat az embereket, akik másképp gondolkodnak. A liberális, a baloldali vagy bármely másként gondolkodó nem talál sokat benne, amivel azonosulhat. Ez pedig nagy különbség a többi európai értéktartalmú alkotmányhoz képest.

A német alkotmányban is vannak értékek: néhány konzervatív, néhány „haladó” vagy baloldali, néhány liberális érték; mindenki megtalálhat egy kicsit benne. Így az alaptörvény értéktartalma ugyanilyen pluralista, mint a német társadalom. Egy alkotmány a teljes politikai rendszer játékszabálya és alapja, az egész népnek szól, ezért arra kell

törekednie, hogy az egész népet megszólítsa, a népben meglévő értékek legalább egy részének kifejezésre juttatásával. Erre ez az alkotmány nem képes, túl egyoldalú hozzá. Ez pedig a jogállamiság szempontjából is hiányosság. Ráadásul – de ez már német specifikum – nálunk a nemzet szó meglehetősen negatív kicsengésű. A Nation szót most már ismét használjuk különböző összefüggésekben, de mint politikai érték nem esik pozitív megítélés alá. Tudom, hogy ez Magyarországon más, de német szemmel olvasva a preambulomot ez viszonylag furcsa.

Mi az amiről azt gondolja, hogy kifejezetten jobboldali érték, és zavarja a liberális vagy baloldali gondolkodásúakat?

Németországban a család (főleg a hagyományos, a házasságra és gyerekekre redukált formájában), a házasság, a nemzet vagy a vallás kifejezetten konzervatív értékek, amelyek egy liberális vagy baloldali embert nem tudnak megnyerni. Nem mondom, hogy a többi tábor ellenzi ezeket az értékeket, csak az ő értékrendszerük központjában más dolgok állnak. Ha az alkotmány a (főleg hagyományos értelemben vett) házasságot, a nemzetet, a vallást említené és mást nem, akkor nálunk egy liberális vagy baloldali ember azt kérdezné: „És én? Ezek az értékek elfogadhatóak, de nem az enyéim. Hol vagyok én a szövegben?” A magyar alaptörvény esetében pontosan ez a helyzet. Szerepel ugyan benne a fenntarthatóság, de az is erősen a nemzet fogalmához van kötve. Kis túlzással azt mondhatom, hogy már a fenntarthatóság sem zöld az alkotmányban, azt is nemzeti gondolkodású értéknek írták át.

Sokan a 37. cikk 4) bekezdését tartják az Alaptörvény legnagyobb hibájának, amely korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét a gazdasági tárgyú törvények vizsgálatában. Sőt, egyes alkotmányjogászok, köztük Sólyom László szerint is, ez helyrehozhatatlan hiba, ami a jogállamiságot veszélyezteti Magyarországon. Ön viszont egy írásában úgy fogalmaz, hogy ez összeegyeztethető a jogállamiság európai eszméjével.

Európában van jó néhány jogállam, mint például Hollandia, ahol egyáltalán nincs alkotmánybíráskodás, de a skandináv országokban sem létezett ez az intézmény igen sokáig. Ha alkotmánybíróság nélkül is létezhet jogállam, akkor egy korlátozott hatáskörű alkotmánybíróság is összeegyeztethető a jogállamiság alapeszméivel.

Azonban én sem tartom szerencsésnek ezt a szabályt, két okból sem. Egyrészt a létrejötte miatt, hiszen lényegében azért alkották meg a kormánypártok, hogy megbüntessék vele az Alkotmánybíróságot, amiért az nekik nem tetsző ítéletet hozott. Ez pedig megfélemlítheti nemcsak az Alkotmánybíróságot, hanem a többi ellenőrző szervet is. Másrészt azért sem szerencsés ez a szabály, mert egyedüli hatása csak az lehet, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes intézkedéseket is hozhat következmények nélkül. Az alkotmányos eszközöknek ugyanis nem állt útjában eddig sem az Alkotmánybíróság. Egy komoly pénzügyi és költségvetési válságot viszont nem lehet szerintem alkotmányellenes eszközökkel kezelni. Összességében ezért úgy gondolom, hogy politikailag rossz a 37. cikk 4) bekezdés. A jogállamiság szempontjából sem szerencsés, mert ha már létezik az

Alkotmánybíróság, akkor ellenőrizze ezt a területet is, de a korlátozás nem jelenti az alkotmányosság vagy a jogállamiság végét.

Az egyik legsúlyosabb nem jogállami jellegű problémaként említi írásaiban a Költségvetési Tanács vétőjogát. Azt írja, hogy nem érvényesül maradéktalanul a demokrácia, ha a költségvetés elfogadása egy ilyen gyenge demokratikus legitimációjú szervtől függ. Nem gondolja, hogy ugyanezzel az érveléssel az alkotmánybíráskodás intézménye is támadható? Az Alkotmánybíróság is egy a népi képviselőket korlátozó szerv, amelynek tagjait ugyanúgy kétharmados többséggel választja a Parlament, mint a Költségvetési Tanács esetében. Az alkotmánybírákat ugyanúgy nem lehet ellenőrizni parlamentáris eszközökkel, mint a Költségvetési Tanácsot. Miért nem fogadható el a népszuverenitás korlátozása a Költségvetési Tanács esetében, ha elfogadható az Alkotmánybíróságnál? Mi a különbség e két szerv között?

Nem látom a Költségvetési Tanács szükségességét. Ha az Alaptörvény által a költségvetés tartalmára nézve előírt szabályokat kell ellenőrizni, akkor ezt rábízhatnánk az Alkotmánybíróságra is, hiszen az alkotmányos rendelkezések betartását egyébként is ő vizsgálja. Ha megvannak a pontos szabályok a végrehajtási törvényekben, akkor az csak számítási kérdés, hogy alkotmányos-e a költségvetési törvény. Erre nem kell feltétlenül pénzügyi szakszerv, ezt az Alkotmánybíróság is megcsinálhatja, vagy majd az Európai Központi Bank, ha tovább sűrűsödik a pénzügyi integráció.

A legfontosabb különbség az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács között abban rejlik, hogy az Alkotmánybíróság kontrollja utólagos és nem kötelező abban az értelemben, hogy a költségvetési törvény alkotmánybírási ellenőrzés nélkül is létrejön; az Alkotmánybíróság a költségvetési törvényt csak utólag és kizárólag alkotmányjogi okokból, az arra meghatalmazottak indítványára semmisítheti meg. A Költségvetési Tanács részvétele azonban még a politikai döntéshozatal szakaszában, politikai és nemcsak jogi okokból történik; a Költségvetési Tanács összetételénél fogva nem sima jogalkalmazói szerv, hanem a pénzügyi politika egyik szereplője, saját pénzügyi politikai érdekei vannak, amiért kizárólag jogi jellegű ellenőrzés tőle nem várható el. Ráadásul részvétele kötelező abban az értelemben, hogy a költségvetési törvény a Tanács aktív hozzájárulása nélkül nem születhet meg.

Az is problémás, hogy nincsenek rendelkezések arra nézve, hogy mi történik, ha visszaél a Költségvetési Tanács a hatáskörével. Ha például nem csinál semmit, akkor nem jön létre a költségvetési törvény. A Költségvetési Tanácsot nem lehet kényszeríteni arra, hogy megadja a hozzájárulását, és az erről szóló gazdasági stabilitási törvény sem feltételezi bizonyos időszak után a hozzájárulás megadását, mint ahogy ez más esetben történni szokott, ha valamilyen szerv nem reagál. Nem lehet pótolni ezt a hozzájárulást, nem lehet vélelmezni a megadását, nem lehet alkotmánybíróság elé vinni a kérdést. Arra sincs ellenszer, ha a Költségvetési Tanács megalapozatlanul mond nemet.

Végül pedig azt az esetet sem hagyhatjuk figyelmen kívül, ha csak politikai okokból nem adja meg a hozzájárulását a testület. A mostani tagok fideszes emberek. A következő

választásokat követően ez a három ember még mindig a tisztségében lesz. Mit lehet tenni, ha egy esetleges szocialista többség esetén politikai okokból nemet mondanak, mert mondjuk Orbán Viktor telefonált nekik?

A testületnek a következő év márciusáig kellene elhúznia az időt a hozzájárulás megtagadásával, és még a köztársasági elnök közreműködése is szükséges, hogy fel tudják oszlatni az Országgyűlést. Azok, akik nem tartják valós veszélynek, hogy a Költségvetési Tanács politikai okokból vagy megalapozatlanul visszaél majd hatáskörével, úgy érvelnek: egy ilyen esetben a Költségvetési Tanácsnak hónapokig kell dacolnia a szakmai és a társadalmi tiltakozással. Egy ilyen lépés pedig nem kifizetődő egy politikai pártnak sem.

Önmagában talán nem lenne kifizetődő. Azonban ha megvan a megfelelő politikai légkör, akkor ki lehet használni ezt a hatáskört. Ha a Költségvetési Tanács más politikai többségű, mint az Országgyűlés – és mivel eltérő hosszúságúak a ciklusok, ez nagyon könnyen megeshet bármilyen kombinációban – akkor megvan az a veszély, hogy a Költségvetési Tanácsban uralkodó párt visszaél a hatalmával, amennyiben úgy látja, hogy az új választásokon nyerhet. A népszavazás intézményével is visszaéltek már korábban, amikor az ellenzék csak destruktív módon a kormányzati intézkedések blokkolása érdekében használta azt. Félő, hogy a Költségvetési Tanács esetében ugyanez történhet. Az is elképzelhető, hogy a Költségvetési Tanácsban képviselt intézmények más pénzügyi politikát akarnak, mint a kormány; a hatásköreikkel visszaélve a nekik politikai okból nem tetsző költségvetés létrejöttét ilyenkor is megakadályozhatják.

Általánosságban sem támogatja a Költségvetési Tanács intézményét vagy csak a jelenlegi magyar szabályozással nem elégedett?

Nem, egyáltalán nem támogatom ezt az intézményt. Egyrészt azért, mert a költségvetés elfogadásának a joga a parlamentarizmus központi intézménye. Az uralkodónak biztosított adókról és újoncokról az Országgyűlés döntött, ebből a jogkörből született meg maga a parlamentarizmus is Magyarországon. Ezt most részben megszünteti a Költségvetési Tanács jogköre, hiszen a Költségvetési Tanács nem parlamenti intézmény. Másrészt a költségvetés a kormánypolitika számokba öntött lényege, így azért a kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha maga a kormány, a parlamenti többség nem dönthet szabadon a saját költségvetéséről, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amit akar, és amely megvalósítására a választóktól megbízást kapott. A parlament költségvetési fenségjogát a német Szövetségi Alkotmánybíróság nemrég az Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló döntésében is hangsúlyozta. Ezek szerint a Költségvetési Tanácshoz hasonló hatáskörű szervet Németországban még alkotmánymódosítás útján sem lehetne bevezetni, mert az a parlamentarizmusnak az örökkévalósági klauzula által védett magját sértené.

A Költségvetési Tanács létjogosultsága az intézmény támogatóinak érvelése szerint éppen abból a tapasztalatból merítkezik, hogy az elmúlt években volt néhány kormány, amely szabadon megalkotta saját költségvetését, majd az abból fakadó hátrányokat az egész ország kellett, hogy viselje, és nemcsak a költségvetést

megalkotó kormány szenvedett politikai veszteséget miatta. Politikai oldaltól függetlenül bármelyik éppen hatalmon lévő kormány tud úgy eladósítani egy országot, hogy az hosszú távon is gondot okozzon. Ennek a lehetőségét igyekszik kiküszöbölni a Költségvetési Tanács intézménye.

A demokrácia egyik veszélye, hogy a jelen generáció a jövő nemzedékek költségére él jól. Ez Németországban is így van, ez a veszély mindenütt létezik. Ennek ellenére nem tartom jónak az adósságféket, mert egy kifejezetten politikai jellegű kérdést jogiasít. Ez pedig a demokrácia szempontjából nem jó. A demokrácia alapeszméje azonban az, hogy a hatalmon lévő kormány szabadon cselekszik, és aztán e cselekvésért viseli a felelősséget. A másik oldalról viszont mindenütt Európában azt tapasztalták, hogy a költségvetési önfegyelem a demokrácia gyenge pontja, és ezzel indokolják az adósságfékek bevezetését.

Korábbi cikkében írja, hogy egy alkotmánynak elsődleges a jogi, és csak másodlagos a politikai szerepe. Ön szerint az Alaptörvény megfelelően tölti be jogi funkcióját?

Nagyjából igen. Van néhány súlyos hiba, mint például a túl egyoldalúan ideologizált és normatív erővel ellátott preambulum, a Költségvetési Tanács vagy a kétharmados törvények intézménye, de ennek ellenére az Alaptörvény képes arra, hogy az alapvető feladatát ellássa. Sokat javult a helyzet az alapjogvédelem terén a régi alkotmányhoz képest, és az alapvető jogok szabályozása is jobb, szakmailag színvonalasabb. Sajnos felfedezhetőek ellentmondások és strukturális hibák is a szövegben, amiket ki lehetett volna küszöbölni, ha az alkotmányozó több időt engedett volna magának. Összességében azonban jogilag biztosan működőképes az Alaptörvény. Bármit is olvasunk a nyugati médiában, az Alaptörvény sem a demokrácia, sem a jogállam végét nem jelenti Magyarországon.

Miért nem figyeltek a tűzoltókra?

Kukorelli István, volt alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE – ÁJK.

Visszatekintve a rendszerváltozásra, sokak szerint az akkori alkotmányozás csak a politikai elit kompromisszumaként értékelhető, nem sikerült bevonni az ország nagy részét. Most az alkotmányozás kezdete előtt úgy fogalmazott, hogy az alkotmányozás akkor lesz sikeres és elfogadott, ha nem marad a kétharmados többség belügye.



Komolyan kell venni, hogy nálunk az a hagyomány alakult ki, hogy kétharmaddal fogadjuk el az alkotmányt, ugyanakkor itt is figyelembe kell venni azt, hogy az alkotmánynak konszenzus eredményeként kell születnie, márpedig önmagában a kétharmados szavazati arány ezt nem biztosítja.

Mégis inkább a szakmai részvétel hiányát emelném ki a '89-es alkotmányozáshoz képest. Vitatják a történészek, hogy a Nemzeti Kerekasztal mennyiben tekinthető alkotmányozó nemzetgyűlésnek. Bár a végső döntést októberben a régi rendszer utolsó parlamentje hozta meg, látni kell, hogy a Nemzeti Kerekasztal nem csak politikumból állt. Sokan politikusként nyilatkoztak, de szakemberként vettek részt a folyamatban. Tölgyessy Péter barátom a jó példa, aki kifelé politikusnak tűnt, de mégis csak alkotmányjogásként volt ott jelen, és nagyon sok helyen maga írta az alkotmány szövegét. Erőtéljes szakértői háttere volt a bizottságoknak, ténylegesen több száz ember állt a kulisszák mögött, az egész ELTE jogi kara ott volt a Kerekasztalnál. Akkor Sólyom Lászlóval dékánhelyettesek voltunk, és Györgyi Kálmán volt a dékán, akit meghívtam a Büntető törvénykönyv és a Büntető eljárásról szóló törvény átgondolásáról szóló bizottságba. Többször megköszönte, hogy tud a parlamentben tanszéki értekezletet tartani, mert az egész csapata ott volt, Hack Pétertől Kutrucz Katalinig. Ilyen szakemberek írták tehát a szöveget, ezért akkor a politikai érdekek mellett a szakmai teóriák is erősen hatottak.

Nem azt állítom, hogy a mostani alaptörvélynél nem voltak ilyen hatások, de ezek már csak késői reflexnek tekinthetők. Itt húsz évig mégiscsak alkotmányos demokrácia működött, az Alkotmánybíróság élővé tette az alkotmányt, és az alkotmánybíróági precedensekből bőven lehetett meríteni az alkotmány továbbfejlesztésekor. (...) Ilyen háttérrel lehetett új alaptörvényt készíteni. Ezért különösen érdekes az a kérdés, hogy miért nem figyeltek a tűzoltókra, miért nem hallgatták meg őket a tervezők.

1988-ban egy interjúban kijelentette, hogy az új alkotmányt népszavazással kellene megerősíteni. Később úgy értékel, hogy bár „az 1989. évi népszavazás a népi alkotmányozás egyetlen példája a folyamatos alkotmányozásban”, a pártok és a politika „a népi részvételt hatalmi játékokra használta fel.” A rendszerváltás alkotmányáról végül miért nem tartottak népszavazást?

A jogalkotási törvény és az akkori népszavazásról szóló törvény azt mondták ki, hogy az új alkotmányról népszavazást kell tartani. A politika elsumákolta a népszavazást azzal az érveléssel, hogy itt csak a '49-es alkotmányt módosítjuk. Ez közjogilag védhető volt ugyan, ám ha az alkotmányosság értékei mentén mérjük az alkotmányt, akkor a Kerekasztalnál és '89 októberében tartalmilag egyértelműen egy új alkotmány született, ami alapján viszont népszavazást kellett volna tartani.

A „négyigenes” népszavazás

1989. november 26-án került sor a magyar közjogtörténet első országos népszavazására. Az 1989 őszen véget ért kerekasztal-tárgyalások azzal a kiegyezéssel zárultak, hogy a köztársasági elnök megválasztására az új Országgyűlés megalakulása (1990 májusa) előtt, lehetőleg még 1989-ben sor fog kerülni. A megállapodás értelmében az Alkotmányba is bekerült a köztársasági elnök parlament általi, közvetett választása, azonban egyidejűleg átmeneti szabály rögzítette, hogy közvetlen szavazáson választják meg az államfőt, amennyiben az elnökválasztásra még az új Országgyűlés megválasztása előtt sor kerül. Az Országgyűlés ki is tűzte 1990. január 7-ére az elnökválasztást, azonban az SZDSZ, a Fidesz, az FKgP és az MSZDP népszavazást kezdeményezett, annak érdekében, hogy csak az országgyűlési választásokat követően kerüljön sor az államfő megválasztására. A köztársasági elnök megválasztását három másik kérdéssel is összekapcsolták: feloszlás-e a Munkásőrséget, a pártszervek kivonuljanak-e a munkahelyekről, sor kerüljön-e az MSZMP vagyoni elszámoltatására. A kezdeményező pártok mind a négy kérdésre az igen választ támogatták, míg az MDF a szavazás bojkottálására hívta fel híveit. Végül a választópolgárok 58%-ának jelenléte mellett minden kérdésben győztek az igenek. Az utolsó három kérdés esetében ez elsőprő, 90% feletti szavazatarányt jelentett, azonban a köztársasági elnök választása ügyében végül mindössze 50,07%-nyi többség mellett 6101 szavazat különbséggel győzött az az álláspont, hogy az új Országgyűlés megalakulásáig ne kerüljön sor az államfőválasztásra.

Nem értem, hogy miért, de akkor az egész politikai elit nagyon tartott attól, hogy a nép elé vigyék a kérdést. Én nem féltem volna a népszavazástól '89-es fejjel gondolkodva, hiszen nem véletlenül hívtuk a jókedvű demokrácia korszakának ezt az időszakot. Egyszerűen volt egy alkotmányos érzékenység a társadalomban; – ezt közel ezer előadás igazolta vissza a '80-as évek elejétől '89-ig mindenütt az országban. Egy pozitív, az alkotmányozásra hangoló népszavazás minden bizonnyal magasabb, legalább 80% körüli részvételt és az alkotmány elfogadását eredményezte volna. A '89 novemberi népszavazás pedig megint értékítélet kérdése. Én azt gondolom, hogy ez a népszavazás egy óriási fordulatot jelentett a magyar alkotmányosság történetében, ha nem így alakul a történelem, akkor úgy vélem, egészen más folyamatok indultak volna el Magyarországon.

Milyen folyamatokra gondol?

Sokat töprengtem azon, hogy mit mondhat az ember felelősen erről a kérdésről. Úgy gondolom, hogy ez a népszavazás vágta szét annak a lehetőségét, hogy Magyarországon stabil kormányzás alakuljon ki. Ez a kérdés osztotta meg azt az egészen addig összetartó politikai bázist, amelyben benne voltak a reformerek, a

nemzeti baloldal, az MDF és egy további keresztény-szociális vonulat. Ha a népszavazás nem társul ilyen antikommunista felhanggal, akkor a nemzeti baloldal nem esik ki az országot irányító politikai elitből. Azóta a baloldal, az MSZP vagy az adminisztráció pártja, vagy a liberálisoké vagy a KISZ-es ifjútörököké, és teljesen eltűnt a nemzeti vonulata.

Ezek a politikai folyamatok felelősek azért, hogy nem sikerült végrehajtani az alkotmányozást. Ha nincs ez a népszavazás, meggyőződésem, hogy nincs ez a hullámvasút-kormányzás Magyarországon, mivel nem létezne ez az óriási vándorlás sem a magányos tömeg részéről a pártok között. Ha a rendszerváltozást elindító konszenzuális erő megmaradt volna, akkor nem maradt volna húsz évig átmeneti az alkotmány, hanem a lengyelekhez hasonlóan mi is új alaptörvényt fogadtunk volna el a '90-es évek elején. Tudom, hogy Kis János vagy Tölgyessy Péter szerint Antall József utólag örült a népszavazás eredményének, mivel ez „kiszabadította a Pozsgayval való fogságából”. Lehet, hogy valóban mondott ilyet, mert reálpolitikusként és államférfiként ők így gondolkodtak, de én annak is tanúja voltam, amikor Antall és Pozsgay az első szabad választások előtt beszélgettek, és egyértelmű volt, hogy ők együtt képzelik el a kormányzást.

A rendszerváltás tapasztalatai alapján mit gondol, az Alaptörvényt népszavazásra kellett volna bocsátani?

Nem önmagában tartom pozitívnak a népszavazást. A rendszerváltás társadalmi-politikai szituációjában nagyobb híve voltam ennek, de a későbbi – nem feltétlen pozitív – tapasztalatok azt mutatják, hogy óvatosan kell bánni az intézménnyel.

Az Alaptörvény viszonylatában egy előzetes népszavazást támogattam volna, ahol egy sor kérdésben véleményt tudtak volna nyilvánítani a polgárok, anélkül, hogy a népszavazás érvénytelenségének kockázata fenyegetett volna. Az eredmény pedig bár közjogilag nem lett volna kötelező, mégis mérhető és nyilvános visszajelzést adott volna az alkotmányozó számára. Csupa „volna”.

A kész normaszövegről tartott volna népszavazást?

Nem. Alkotmányjogilag releváns, érthető kérdésekről. Csak pár példát mondanék: mi legyen a hivatalos elnevezése Magyarországnak? Alkotmány vagy Alaptörvény? Vagy egy húsz éve visszatérő kérdés: Hogyan válasszuk meg a köztársasági elnököt? Nem megyek jobban bele, lenne még legalább tíz kérdésem. Meg tudná ítélni ezeket a jónép? Szerintem igen.

Az Alaptörvény megalkotása egy viszonylag gyors folyamat eredménye volt. Alig néhány hónappal a kodifikáció kezdetét követően már el is fogadta az Országgyűlés hazánk új alkotmányát. 1989-ben is néhány hónap alatt ment végbe szinte a teljes alkotmányszöveg megváltoztatása. Mennyire tekinthető szokásosnak az ilyen, mindössze néhány hónapig tartó kodifikáció?

A kérdést számos összehasonlító tanulmány vizsgálja. A tapasztalat az, hogy az átlag nagyjából másfél év egy konszolidált alkotmányozás esetében. Persze mindig kis matematika is, hogy honnét számítjuk az alkotmányozás folyamatát. Tulajdonképpen, ha a Salamon-féle bizottságtól számítjuk, akkor nagyjából most is megvan az egy-másfél év. De az élesebb kritikusok, köztük én is, a Salamon-féle anyagot nem tekintik az alkotmányozás részének. El kell olvasni a parlamenti naplókat, ezt az anyagot úgy, ahogy van félretették a végleges szöveg megalkotásakor. Magyarországon az alkotmányt március 14-én nyújtották be, április 18-án szavazták meg, és 25-én hirdették ki. Tehát a mostani szöveg a maga egységében ez alatt az idő alatt született, és ebben már nem igazán vett részt sem a tudomány, sem a kétharmadon kívüli parlamenti világ. (...) Ez is visszaigazolja azt a feltételezést, hogy egy hónap alatt varrták össze az Alaptörvény szövegét. Nem azt állítom, hogy nincs hatása az azt megelőző húsz év alkotmánytudományának vagy az alkotmánybíróági döntéseknek, de ez még így is nagyon rögtönzésszerű. Föl lehet tenni a kérdést: ki írta az alkotmányt? Én sem tudom.

A Nemzeti Hitvallás sokak szerint kizárólag a keresztény-konzervatív világnézet értékpreferenciáit tükrözi. Ön szerint is megosztó a szöveg? Hiányol valamit belőle vagy van-e valami, amit kihagyna?

Ha a Nemzeti Hitvallás politikai nyilatkozat lenne, kevesebb bajom lenne vele. Számos tételével azonosulni tudok. A gond az, hogy ezt az Alkotmány preambulumaiként fogadták el, mivel nem sikerült a közösség által vallott értékeket jogi nyelvre lefordítani, nem találunk a szövegben alkotmányjogilag is releváns, értelmezési keretül szolgáló értékeket. Találhattunk volna erre példákat az olyan magyar és nemzetközi minták alapján, mint amilyen a '46 évi I. törvény is, amely releváns értékeket emel ki, az alkotmányosság legfőbb elemeit, a legfontosabb alapjogokat. Mert szép, hogy felsoroljuk az emberiség egyetemes értékeit, a szeretetet, szívből szól, egyetértek, na de ezzel mit lehet jogilag kezdeni?

A harminchárom mondatos magyar preambulum a leghosszabb az EU-ban. A terjengősség és a történelmi narratíva általában olyan államokra jellemző, amelyeknek bonyolultabb a történelmük, például egy időre elveszett az államiságuk. Ilyenkor általában a dicső és pozitív múlt jelenik meg, és nincs bennük ellenségkép – a magyarban van. A kommunizmus ellen hadakozunk húsz évvel a rendszerváltozás után, ez nem egészen egészséges állapot.

Tölgyessy Péter, az Ellenzéki Kerekasztal meghatározó résztvevője, az MTA Politikatudományi Intézetének munkatársa.



Egy helyen a következőket írta: „Mára a miniszterelnöki pozíció államfői szereppé alakulása olyan erős, hogy tartalmilag feszegeti a parlamentarizmus határait.” Mit ért ez alatt?

Magyarországon jobbra mindig erős volt a kormányfő pozíciója, de általában nem lépett túl a hagyományos parlamentáris kereteken. A rendszerváltás utáni első két ciklus kormányfői nagyjából annyira voltak erős miniszterelnökök, mint Tisza vagy Bethlen István. Ez utóbbit „Gazdának” nevezték vezetőtársai, de azért olykor előfordult, hogy ellentmondtak neki a miniszterei.

1998-tól aztán jött Orbán Viktor, aki nagyon tudatosan erősítette a kormányfői pozíciót. A korábbi kormányok miniszterei jobbra erős emberek, a pártok alvezérei voltak. Orbán Viktor szakított ezzel, és nem pártpolitikusokat, hanem szakértőket vett maga mellé, akiknek volt több-kevesebb szakmai tekintélyük. Hamar kiderült azonban, hogy milyen gyenge egy szakértő a miniszterelnökhöz képest, aki mögött ott áll a választópolgárok szavazata, a kormányfő pedig az elnöki rendszerek államfőihez hasonlóan egyre magabiztosabban közvetlenül kommunikál az állampolgárokkal.

Milyen hatással van ez a kormányzati működésre?

A kormány ezzel megszűnt a felelős miniszterek testülete lenni, ahogy 1848-ban még szemléletesen megfogalmazták. A tárcaminiszterek tanácsot ugyan továbbra is adnak, de mégis főleg a miniszterelnöki akarat végrehajtói lettek. Önálló ágazati felelősségük jobbra elolvadt. Kezdet véglegesen rögzülni a kívülállókban a kép, amit a közvélemény egyébként mindig is így gondolt, amely szerint a miniszterelnök az ország vezérigazgatója, a miniszterek pedig az igazgatók, tehát a kormányfő a főnökük.

A klasszikus parlamentarizmusban viszont nincs így, ott kabinetrendszer érvényesül, tehát a kormány tagjai elvileg egyenlők, és leszavazhatják a miniszterelnököt. A kormányfő ugyan leválthatja őket, de ettől még leszavazhatják. Amikor Imrédy miniszterelnök be akarta vezetni a rendeleti kormányzást, négy miniszter szólalt fel a kormányülésen, és ajánlotta fel nyomban a lemondását, mondván, a javaslat alkotmányellenes. Orbán Viktor alatt hány szólalna meg, ha valami hasonlót akarna meglépni? Magyarországon a kormányfő felé mára alig maradt a kormányon belül

hatásos visszacsatolás, amely kellő súllyal szoríthatná a miniszterelnököt további ágazati-szakmai, vagy más politikai szempontok figyelembevételére. Ennek pedig végső soron a miniszterelnök a legfőbb vesztese, például amikor ezzel a Nyugat-ellenes gazdaságpolitikájával megy a saját feje szerint, kevéssé akad miniszter, aki azt mondaná: ebből baj lehet: érdemes volna ezt újra megfontolni, itt vannak ezek a szempontok, az én tárcám tudása, adatai alapján ezt másként kellene csinálni.

Nagyon jellegzetes szerintem, hogy a baloldal véleményvezérei kezdettől a demokráciát veszélyeztető törekvéseket tulajdonítanak a jobboldali kormányoknak, ám amint táboruk hatalomra kerül, az intézményes módosításokat az általában átveszi és folytatja. Orbán Viktor ténylegesen az elnöki rendszerek felé vitte a kormányzati szerkezetet, de Medgyessy Péter már meg sem kísérelte a visszatérést a régi kabinetrendszerhez. Gyurcsány Ferenc pedig egyenesen kiteljesítette, és jogszabályban formalizálta az államfői szerephez közelítő kormányfői pozíciót. Pedig a miniszterelnök ilyenformán megteremtett utasítási joga a miniszterek felé nem is volt alkotmányos, és később a jogi alapjait meg is semmisítette az Alkotmánybíróság.

A második Orbán-kormány megalakulásakor úgy nyilatkozott: “A miniszterelnök már a kormányalakítás idején formálisan is felszámolta a hagyományos magyar kormányzati kabinetelvet. Kormányfő-helyettesekkel, csúcsmiszterekkel és államtitkárokkal felállított egy erősen hierarchikus kormányzati piramist, amelyben könnyen elillanhat a miniszterek és a fontos területekért felelős államtitkárok saját ágazati felelőssége.” Hogyan vizsgázik eddig az új rendszer?

A rendszerben a miniszterelnök-helyettesek eredeti feladata az lett volna, hogy tehermentesítsék a miniszterelnököt. Ez a része a tervnek azonban nem valósult meg, mert Orbán Viktor igazi kelet-európai vezérként nem igazán képes átadni kompetenciákat, nem tud hatalmat delegálni. Semmiféle autonómiát nem tűr meg maga mellett, államtitkári szintig felszívja a hatásköröket, amikor egy fontos ügyre összpontosít. Valahogy úgy mozog, mint egy világítótorony. Amikor koncentrálni valamire, akkor a legapróbb részletekben is ő akar dönteni, de mivel egyszerre mindenhová ő sem tud figyelni, ezért ilyenkor a világ többi része sötétben marad, nem létezik, és állnak az ügyek. Teljesen véletlenszerű, hogy mi a fontos, de amint valami azzá válik, a miniszterelnök azonnal magához vonja a hatáskört. Ez is tipikusan kelet-európai. Minden esetleges, az adott helyzettől és az egyes személyektől függ. Ha Orbán Viktor külföldön van, vagy éppen fáradt, fontos dolgok is elsikkadhatnak, de ha olvas egy cikket valamiről, akkor egy apróság is fontos lehet. Olyan kérdésekről is ő döntött például, hogy az ELTE-n hány jogászt lehet ingyenes helyre felvenni, ahogy erről maga az illetékes államtitkár nyilvánosan nyilatkozott.

A Kormány szerint a jelenlegi rendszer gyorsabb és hatékonyabb kormányzást tesz lehetővé. Ön mit gondol erről?

A kormányfő számára fontos ügyekben valóban sokszor gyorsabb lett a döntéshozatal, ám a hatékonyság, a közigazgatás végső eredményessége aligha növekedett. Olykor inkább a káoszt hozta el a végletekig centralizált, folytonos személycseréktől sújtott új

közigazgatási gyakorlat. Általános a hatékonyságromboló menekülés a felelősségvállalás elől, a döntések gyakran a szükségesnél akár több szinttel feljebb, a korábbiaknál olykor messze nehezkesebben születnek. Új párhuzamosságok keletkeztek az államszervezetben. Végül az új szisztéma minden ellenkező kijelentés ellenére egyáltalán nem lett olcsóbb. Ha megnézzük a költségvetési adatokat, azt találjuk, hogy a kormány első három évében minden korábbinál nagyobb mértékben, a bruttó hazai termék nagyjából négy százalékával, hozzávetőleg 1200 milliárd forinttal építette le az állam tág értelemben vett jóléti funkcióit. Ebbe beleérték mindent, ami ide tartozhat: egészségügyet, oktatást, nyugdíjat, segélyeket. A közigazgatási kiadások összege a bérek befagyasztása ellenére mégis nagyjából azonos szinten maradt. Míg a közalkalmazottak összlétszáma negyvenezer fővel csökkent, addig a közigazgatásban foglalkoztatottak létszáma némileg növekedett is.

Az irányított gazdaság, az irányított kapitalizmus politikája nagy államot feltételez. Ezt még csak építi a miniszterelnök, és még nem is tudjuk, hogy az önkormányzatiság leépítésének és a járás-rendszer kialakításának mi az ára. Szerintem további költségnövekedés. Teljesen megszüntetni az önkormányzati intézményeket ugyanis a Fidesz nem is tudja, és nem is akarja, mert ezt már aligha fogadnák el polgármesterei. Ám így párhuzamosságok maradnak a rendszerben. A felépíteni kezdett, messzemenően központosított közigazgatási, közoktatási és egészségügyi rendszerek ára, működésmódjának végleges eredményessége még távolról sem látható.

Ön szerint valós volt az Alkotmánybíróság túlzott aktivizmusától való félelem, amire a Fidesz az alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásával válaszolt? Osztja azok vélekedését, akik szerint az alkotmánybíráskodás korlátozása a jogállamiság szinte orvosolhatatlanul súlyos sérelmét eredményezi hazánkban?

A miniszterelnök képviselte új társadalomképpel és gazdaságpolitikával, amely materiális tartalmi igazságosságot hirdet, és amelynek meggyőződése, hogy politikai igazsága előbbre való, mint a jogállam, alighanem rendszerszerűen összeférhetetlen a következő alkotmánybíráskodás. A gazdasági-társadalmi őrsgváltás igénye, a tulajdonviszonyok átrendezésének reménye, az irányított kapitalizmus törekvése csupán állandó ütközések által érvényesülhetne egy olyan Alkotmánybíróság mellett, amely az elmúlt húsz év gyakorlata alapján ítélkezik. Orbán Viktor egyszerűen nem engedhette meg magának, hogy a számára legkedvesebb törvényeket ismételten megsemmisítse az Alkotmánybíróság. (...)

Az új megoldásokat kereső kormányzatok máshol is könnyen összeütközésbe kerülhetnek az alkotmánybíráskodás konzervatívabb gyakorlatával. Nálunk azonban többről van szó, az egész eseménysorozat, a frissen elfogadott Alaptörvény mind terjedelmesebb módosításai világossá tették, hogy a jogalkotást az akaratátvitel instrumentumaként használó Fidesz-rendszer mennyire nehezen képes együtt élni a törvény- és a joguralom rendjével, a nyugati civilizáció egyik alapjával.

Mindazonáltal az új politika, az irányított gazdaság bajosan fogja a magyarokat tartósan boldoggá tenni. De itt már áttérünk hitbeli kérdésekre, mivel azt kell megválaszolnunk a kérdés megítéléséhez, hogy vajon hisz-e az ember a kapitalizmusban.

Ön hisz benne?

Nem akarok kitérni a válasz elől: hiszek abban, hogy egyedül a kapitalizmus révén emelkedhet fel tartósan Magyarország. Nagyon kevesen gondolják ezt a mostani magyar közéletben. Jobb- és baloldalon egyaránt meghatározó az antikapitalizmus, és nemcsak a széleken, hanem a politikai centrum pártjaiban is. Ezzel szemben a radikálisan vagy éppen harmadik utasan antikapitalista eszméket korábban olyan bőséggel megformáló Németország 1945 után szakítani tudott különutas előtörténetével. Konrad Adenauer vezetésével rendes nyugati országgá vált a német állam. Ettől még nem lett olyan, mint az Egyesült Államok, hanem megtalálva a maga rajnai kapitalizmus- és demokrácia modelljét lett sikeres.

Ezzel szemben a magyarok még az oroszoknál is kevésbé fogadják el a nyugatos kapitalizmust. A változó tartalmú antikapitalista konszenzus nálunk az első világháborús összeomlás óta szinte folyamatos. Az is nagyon jellegzetes, hogy még az a Bibó István is összeférhetetlennek tartotta a kapitalizmus rendjét a tartalmi demokrácia igényével, aki közjogi kérdésekben egyébként elkötelezetten joguralmat és hatalommegosztást akart. A magyar társadalom hozzá hasonlóan máig többnyire csak a kismagántulajdont fogadja el. Az első világháború óta alapeszme, hogy munkával, piaci innovációval, takarékosággal alig lehetséges az előrejutás, viszont a társadalmi igazságosság jegyében a másiktól kell elvenni. Mindig másától, most éppen a külföldiektől. Őrségváltás kell, igazságosabbá kell tenni a javak és a jövedelmek megoszlását, és az arra érdemeseknek kell végre átvenni az üzleti, de akár a sajtó vagy a kulturális lehetőségeket.

A kormányoldalon az Ön által felvetettekre általában úgy reagálnak, hogy az ország olyan gazdasági szükséghelyzetben volt, amely cselekvést kívánt, és államcsődöt kockáztattak volna, ha nem teszik meg ezeket az általuk sem a legjobbnak tartott, de feltétlenül szükséges lépéseket.

A helyzet ma olyan, mint régóta bármikor. A magyar gazdaság nem húsz éve, hanem negyven éve egyik válságból a másikba bukácsol. Van alkotmányos kiút a válságból, de ekkor nem lehet antikapitalista politikát folytatni. Nem lehet egyes vállalatokra lebontott adókat kivetni, olyanokat, amikben semmi normativitás sincs. Nem lehet durván diszkriminatív adópolitikát folytatni, tulajdonosokat módszeresen kiszorítani.

Számomra drámai, hogy Magyarország tulajdonképpen meg se próbálta a nyugati megoldásokat rendesen, és máris újra külön utakon próbálkozik. Holott az első világháborús összeomlás óta mást sem csináltunk, mint ilyen külön utakat kerestünk, és emiatt egyik katasztrófából a másikba bucskáztunk. Szerintem a németeknek, spanyoloknak, finneknek volt igaza, akik a saját demokratikus fordulatuk óta felhagytak a külön utak keresésével. Ebbe pedig beletartozik az is, hogy a jog valódi jog, amelynek normativitása van. A jogi norma közvetlenül nem ígér igazságosságot, csak kiszámítható

alkotmányosságot, aminek a megsértését a modern kontinentális jogokban külön alkotmánybíróság szankcionálja.

Sokan olyan bírálatokat fogalmaztak meg, hogy az alkotmányozó a sikeres kormányzást akadályozza azzal, hogy kiterjesztette a kétharmadoság követelményét számos új tárgykörre is.

Egyszerű többséggel eztán ezekben az ügyekben csak a Fidesz szellemében lehetne kormányozni, ami összeférhetetlen a parlamenti váltógazdaság logikájával. Ezzel a kétharmados szabállyal aligha lehet más politikai erőnek tartósan együtt kormányoznia. Az orbáni alaptörvény ezzel csupán rossz döntést enged az új többségnek. A választási győztes mindenféle hatalmi praktikákra kényszerülne folytonosan, hogy végrehajthassa szavazói felhatalmazását, vagy sebtében erővel kell átvágnia ezt a gordiuszi csomót.

Régi közjogi tapasztalat: egy szinten túl minél merevebb egy alkotmány, annál valószínűbb, hogy akár forradalom útján, akár más módon, de el fogják söpörni. A francia V. Köztársaság indulása a IV. Köztársaság közjoga szerint nem volt alkotmányos. De Gaulle nem a hatályos alkotmányban előírt módon, hanem népszavazással fogadtatta el a rendszerét megalapító új alkotmányát. Ebbe a helyzetbe hajthatja bele a Fidesz a következő többséget, amelynek meglehet, nem lesz más választása, mint megszakítani a magyar alkotmányos folytonosságot.

Miért?

Egy esetleges új többségnek egyszerűen nem kifizetődő minden egyes törvénynél lejátszani ugyanazt a játszmát az orbáni alkotmánnyal és a Fidesz-többség által megválasztott Alkotmánybírósággal. Ennél sokkal egyszerűbb már a lelegején tiszta lapot kezdeni, és a néphez fordulni. Csakhogy az örökös rendszerváltás veszélyes irány az ország egésze számára. A francia történelemből tudható: forradalmat elkezdeni könnyű, befejezni, az új rendszert konszolidálni viszont irtózatosan nehéz.

Egy alkotmányos berendezkedés leginkább akkor lehet tartós, ha benne a mindenkori kisebbség is el tudja képzelni a jövőjét. Orbán Viktor jelentős tehetség, de ez az, amit sohasem értett meg. Ma nem akad olyan ellenzéki párt, amely az orbáni alaptörvény rendjében kívánja látni a maga jövőjét. Az irányított nemzeti kapitalizmus illetve a határolt parlamentarizmus új szabályai jellegzetesen a kormányfő személyéhez kötődnek. A módszeresen egybegyűjtött uralmi eszközöket a miniszterelnök már csak ezért sem adhatja könnyedén át egy másik politikai erőnek. Az újabb rendszerváltás valóságos társadalmi megnyugvás és politikai konszolidáció nélkül azonban csak még totálisabbá teheti Magyarország politikai közösségeinek eddig is annyi kárt okozó szembenállását.

Mit gondol a választási eljárás újításairól?

A választási eljárás kisebb-nagyobb újításai hasonlóan általában megnehezíteni gondolják a Fidesz leválthatóságát. Az új rendszer lényegileg megkönnyíti a kis pártok, független jelöltek elindulását, ami előmozdítani reméli a nem-Fidesz szavazatok szétaprózódását. A

sokpárti, megosztott ellenzékkel szemben a centrális helyzetű hatalom masszív tömbjének szélső esetben akár 30 százalék szavazat is elég lehet az egyszerű, és 42-44 százalék a kétharmados parlamenti többséghez. Ám képzeljük el azt a lehetséges eredményt, hogy a Fidesz három százalékkal lemarad baloldali kihívója mögött és a választási rendszer következtében mégis többsége lesz a következő parlamentben. Miként lehetne ezután mégis eredményesen tovább kormányozni?

Gyurcsány Ferenc vagy Antall József már a választási év őszére elveszítette választói támogatottságát. Pokol lett a kormányzásuk ezután. A magyar társadalom modern társadalom, ahhoz hogy kormányozni lehessen az országot, szükséges valamiféle állampolgári támogatottság. Ha egy kormányt folyvást szembesíteni lehet azzal, hogy kizárólag azért maradt hatalmon, mert átalakította a választási rendszert, abból nagyon szenvedős négy év lehet, utána pedig súlyos vereség.

Ön szerint milyen hatása lesz az egyfordulós rendszernek?

Az egyfordulós rendszer jókora erővel sodor a már eddig is megannyi bajt okozó közéleti kétflokk-rendszer újjáépülése felé. A kétflokk-rendszer némileg kevésbé visz a kíméletlenül szemben álló nagy tömbök felé. Az egyéni kerületi rendszer megőrzésével inkább valamelyest arányosítani kellett volna a választási rendszert. Döntően nem a választási szisztéma hozta a gyűlöletszerkezetek uralmát Magyarország felett, ám a kétflokk-rendszer felé vivő hatásán inkább valamelyest enyhíteni kellett volna, nem pedig erősíteni.

Ön szerint azok a viták a magyar politikában, amelyeknek a középpontjában a köztársaság, a kapitalizmus és a jogállam áll, csak értelmiségi álviták, vagy tényleges nézőpontbeli, gondolkodásbeli különbségek rejlenek az egyes táborok között?

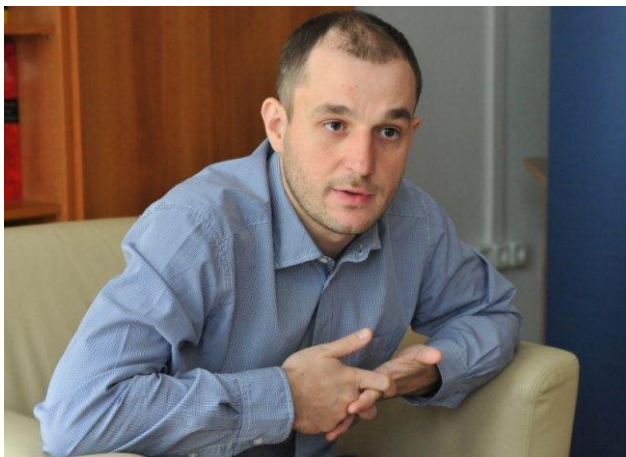
Félek, ma a hazai közvéleményben és a politikai elit jelentős hányadában antikapitalista konszenzus munkál. A magyarok többsége szerint a kapitalizmus nem vált be. A rendszerváltáskor a politikai elit még bízott a nyugatos fordulatban. Az emberek eredendő antikapitalizmusára 1990 után először Horn Gyula játszott rá. Azóta kiderült, talán a legbiztosabb recept a választások megnyerésére: a nyugdíjas-barát, a mindenféle jóléti előnyt ígérő antikapitalista retorika.

Közben eltelt húsz év. A háború utáni Németországban ennyi idő alatt a piaci kapitalizmus hatalmas eredményeket hozott. Nekünk viszont eddig nem sikerült a felzárkózás. Summa summarum van ok az antikapitalizmusra. A 2010-es parlament összetétele tükrözi a közvélemény antikapitalista beállítottságát. Az újonnan jött pártok is tökéletesen illeszkednek ebbe a világlátásba. A Jobbik mereven elutasítja a világkapitalizmust, de az LMP-nek is lényege a zöld globalizációkritikus antikapitalizmus. Egy ennyire kudarcos társadalom esetében teljesen normális, hogy a többség valami mást szeretne. Ám az ég szerelmére, mi mást? Mutassanak egy országot, amely antikapitalizmussal hosszabb távon általános jólétet tudott teremteni. Szoktak nálunk a keleti sikeres országokra hivatkozni, csak hát éppen Kína a legszebb példa a

kapitalizmus eredményességére. Kína kíméletlen kapitalista ország lett minden állami tulajdon és egypártrendszer ellenére. Indiával ugyanez a helyzet. Mao kommunizmusa és Nehru harmadik utas próbálkozása tagadta a világkapitalizmus rendjét, és most mégis mindkét országban visszatértek hozzá.

Összességében bizakodó a hazai alkotmányosság és demokrácia jövőjével kapcsolatban?

A létező magyar kapitalizmus eddig kétségkívül módfelett igazságtalan és eredménytelen volt. Még sincs más választásunk, mint létrehozni egy jobb jogállamot, és egy jobb kapitalizmust, még hozzá gyorsan, mert zuhanunk a fekete lyuk felé. Hogy ez sikerül-e, jelentős részben az újabb generáción múlik. Ebből a szempontból bizakodó vagyok, mert az új nemzedéknek van egy része, amely rendes kapitalizmust és alkotmányos államot akar. Érdekes módon itt a jobboldal előbbre tart, mint bal. Az új generáció jobbközép elitjében, akiknek egyelőre nincs saját politikai képviselőjük, alig van antikapitalista gondolat. Azok a fiatalok, akik sok esetben már nyugati egyetemekre is jártak, támogatják, hogy az eredményt jobb munkával a joguralom rendjében próbáljunk elérni, és nem azzal, hogy ismét elveszünk a másét.



Tordai Csaba, ügyvéd, volt jogi és közigazgatási államtitkár, a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány tagja.

Az új alkotmány elfogadása körüli időkben Ön társszerzője volt egy teljes alkotmánytervezetnek. Kell-e, és ha igen, mennyire kell egy

alkotmánynak népszerű, politikai kultúra-fejlesztő szerepet betöltenie?

Nagyon szkeptikus vagyok abban, hogy egy alkotmány tud-e proaktív lenni. Valamilyen mértékben a jogrendszernek általában és az alkotmánynak is van lehetősége arra, hogy formáljon egy politikai közösséget. De az alkotmány soha nem a valóságtól elszakított jogi konstrukció, egy adott társadalmi viszonyrendszerben kell érvényesülnie és annak keretét adnia. Ha nagyon eltér az alkotmányban tételezett és a valóságban létező világ, akkor jellemzően nem a társadalom szokott alkalmazkodni az alkotmányhoz, hanem az alkotmány a társadalomhoz. Ha éppen kétharmadnyi parlamenti képviselő megőrülne Magyarországon és a *sariát* tenné meg egy alkotmánymódosítással a magyar jogrendszer alapjának, annak azt hiszem, semmi tényleges hatása nem lenne. Társadalmi kataklizmák, rendszerváltás vagy háborús vereség esetén nagyobb lehet az alkotmány szerepe, mivel ilyenkor a politikai közösség lényegesen fogadókészebb arra, hogy az értékvilágán és a beidegződéseiben változtasson. Ha viszont nincs ilyen hatású esemény, akkor alig tud ilyen hatása lenni az alkotmányozásnak.

Az alkotmányozás folyamata során többször is megfogalmazta, hogy szeretné, ha az alkotmánybírák bátran látnák el a feladatukat. Ugyanakkor arról is írt, hogy valós veszély volt az intézmény megszüntetése, ezért komoly nyomás nehezedett akkor az alkotmánybírákra. Ön szerint milyen lehetőségei voltak a testületnek?

Amikor egy parlamenti többségnek *alkotmányozó hatalma* van, akkor abban az időszakban végső soron igazi alkotmánybíráskodás nem folyik. Hiszen csak jogon kívüli hatalmi és nemzetközi korlátai vannak annak, hogy a kormánytöbbség a neki nem tetsző döntéseket felülírja. Mindez kellő óvatosságra kell, hogy intse az Alkotmánybíróságot. Az ilyen alkotmányozó többséget felmutató helyzetek mindig mulékonyak, ezért ilyenkor azt kell mérlegelnie a testületnek, hogy 2-3-4 évig alacsonyabb hőfokra állítja-e a *törvényhozó hatalommal* szemben felvállalt konfliktusait azért, hogy megőrizze az alkotmánybíráskodást. Az alkotmányjogászok nem szokták szeretni, ha arról beszélünk, hogy hatalmi térben mozog az Alkotmánybíróság is, de azt hiszem, hogy tagadni ezt

vakság lenne. Nyilván nehéz meghúzni a pontos határt a mérséklet és a gyávaság között. Egészen más hozzáállás volt indokolható 2010 őszén, amikor az Alkotmánybíróság megszüntetése komolyan felvetődött, mint ma, amikor már ilyen veszély nem fenyeget.

A sarkalatos törvények számával kapcsolatban osztja Jakab András véleményét, aki nemrég azt írta könyvében, hogy a kétharmados törvények a magyar alkotmányfejlődés zsákutcái, torzszülöttjei?

Alapvetően egyetértek ezzel, viszont a politikai berendezkedést meghatározó néhány tárgykörnél, mindenekelőtt a választójognál a kétharmados többség követelményét szerintem továbbra is fenn kell tartani. Abban a társadalmi-politikai kultúrában, amivel mi rendelkezünk, a politikai főhatalomért folytatott versengés gátlások nélkülisége ezt szükségessé teszi. Különösen azért, mert a magyar politikai elitnek egyelőre nincs még olyan élménye, hogy a saját magára szabott választási rendszerrel pofára is eshet. A hatalomért folytatott küzdelem legalapvetőbb jogszabályai kivételével azonban minden további sarkalatos törvény feleslegesen és ésszerűtlenül korlátozza a mindenkori kormánytöbbséget. A kétharmad legritkább esetben kényszerít az adott szakpolitikai kérdésben politikai konszenzusra, sokkal inkább az általános kormánypárti-ellenzéki szembenállás egyik eszköze. Rosszabb esetben a kormányzati apparátusok felkészültségével versenyezni nem tudó ellenzéki politikusok szakmai exhibicionizmusának terepe vagy egy elavult szabályozáshoz való görcsös ágazati ragaszkodás biztosítéka. Ez szerintem kifejezetten baj, elég például, ha arra gondolunk, hogy az igazságügyi igazgatási intézményrendszer átalakításának szükségességéről milyen régóta volt szakpolitikai konszenzus. Korábban ültem minisztériumi főosztályvezetőként olyan ötpárti tárgyaláson, ahol mindenki egyetértett abban, hogy mit kellene csinálni, de nagypolitikai okokból ezt az akkori ellenzék nem tudta bevállalni; amikor meg ő volt előtte kormányon, akkor meg a későbbi kormánypárt nem vállalta be. Nem látom, hogy két évtized alatt a kétharmados törvények mitől mentették volna meg az országot, azt viszont igen, hogy milyen bajokat okoztak.

A kétharmados törvények minimalizálása nem okozhat bajokat? Önök is bírálták a kormányzatot azzal, hogy gyakran visszaél a hatalmával. Miért gondolja, hogy a politikai kultúránk eljutott egy olyan szintre, hogy a nagypolitika keze nem hajlik majd maga felé, és nem a saját hatalmi pozícióit fogja erősíteni, ha feles többséggel módosíthatja ezeket a törvényeket?

A kétharmad ezen miért segít? A rendszerváltás óta négy darab kormányváltás volt, ebből kettő hozott kétharmados többséget. Tehát időről-időre van alkotmányozó többség, aki aztán könnyen a kétharmados törvényeken akarja fitogtatni a hatalmát. Azt sem látom be, hogy miért jelentene bármire is garanciát, hogy például az önkormányzati törvény olyan könyvviteli szabályokat is kétharmadba iktat, amelyek nem önkormányzatok esetében rendeletben nyernek szabályozást. Hogy hajlana-e maga fele a keze? Nyilván. Ez a politika természete. Ezen azonban a minősített többség követelménye semmit nem segít. A szabályozási önkény ellen egy alkotmányos demokráciában két igazi garancia van: az erős Alkotmánybíróság és a kormányzat leválthatósága a választásokon.

A 2008-as népszavazással kapcsolatban sok alkotmányjogásztól lehetett arról hallani, hogy ez a demagógia győzelme volt, és nem lett volna szabad népszavazásra bocsátani a kérdést.

Egyszerűen a magyar államszervezetnek szüksége van a közvetlen demokrácia korrekciós mechanizmusaira ahhoz, hogy a mélyen antiparlamentáris magyar politikai elitet szembesíteni tudja azzal, hogy a politikához középtávon a társadalmi támogatottságot fenn kell tartani. Egyfelől a magyar reformértelmiségnek van egy, a parlamentarizmussal nehezen összeegyeztethető valóságértelmezése, miszerint amit ő feltételez a világról az a helyes, és az a választó, amelyik ezt nem érti meg, az hülye. Másfelől a populista politika ténylegesen egy irányított demokrácia kiépítésében érdekelt, ahol a politikai napirend formálása kizárólag a politikai vezetők legszűkebb körének privilégiuma. Ezzel az alapállással egy polgári demokrácia nem működtethető. Ha Magyarországon nem lehet elérni változást a közhatalom gyakorlásával való azonosulásban, akkor ez az ország nagyon nehezen lesz sikeres. Erre pedig akkor nincs esély, ha nem válik választópolgári élménnyé, hogy ténylegesen számít a véleménye. Igen, lehetnek demagóg népszavazások. De ez egy tanulási folyamat. A választó is csak élesben tanulhatja meg, hogy ha rossz döntéseket hoz, akkor viseli annak a következményeit.

A külföldi magyarok választójogának biztosításával kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy az sérti *aparlamentáris demokrácia* alapvető elvét, hiszen így a politikai közösség döntéshozatalában olyan személyek is részt vesznek, akik e döntések következményeit nem viselik. Nem gondolja, hogy egy belföldi politikai döntés a határon túli magyarságra legalább annyira hatással van, mint egy huzamosabb ideje külföldön élő, de formálisan itthon lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárra?

A külhoni magyarok választójogával kapcsolatos álláspontomról Szigetvári Viktorral együtt írtam is már a Haza és Haladás blogra. Világosan látszik, hogy az a kialakuló európai alkotmányos konszenzus, hogy a lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak is biztosít választójogot az állam. Ami Magyarországot sajátossá teszi ebből a szempontból, az a külhoni állampolgárok hatalmas száma. Nem is a 2010 óta honosítási kérelmet beadott háromszázezer emberre kell gondolni, hanem arra a 3-4-5 millióra is, akik az 1929 után kivándorolt magyar állampolgárok leszármazottjai szerte a világban, ők ugyanis tipikusan születésükkel a mai napig magyar állampolgárságot szereznek. Nincsen elvi bajom azzal, ha a határon túli magyarok is részt vehetnek a választásokon, de ennek limitált képviseletnek kell lennie. Az nem megy, hogy a magyarországi szavazatoknak a meggyőző többségével szemben a határon túli szavazatokkal alakítson más kormányt. A meggyőző többséget azért mondom, mert ha statisztikai döntetlenhez közeli az eredmény, mint például 2006-ban Olaszországban, akkor előfordulhat olyan, hogy az az egy-két határon túli mandátum kell a kormányzáshoz, ez elkerülhetetlen. De az, ahogyan például Băsescu az utolsó elnökválasztáson nyert Romániában, vagyis hogy őt érdemben legyőzte belföldön a másik jelölt, de a moldovai szavazatok átfordították az eredményt, annak tud lenni veszélye. A jelen ismereteink szerint a határon túliak választójogának

elfogadott szabályozása ennek a korlátozottsági követelménynek megfelel: nagyon meg lennék lepve azon, hogyha kétszázezernél több külhoni szavazat lenne végül, ez pedig a választási rendszerben egy-két mandátum sorsát tudja befolyásolni. A nem Magyarországon élő, de a lakóhelyét meg nem szüntető polgárok választójogáról azt gondolom, hogy ha valaki fenntartja a lakóhelyét, veszi a fáradságot a külképviseleti névjegyzékbe való bejelentkezésre, majd hajlandó elutazni a tartózkodási helye szerinti ország fővárosába, ott sorban állni, hogy leadja a szavazatát, akkor feltételezhetjük, hogy elég szoros a tényleges kapcsolat közte és az ország között.

100 pont az Alkotmánytervezetről című írásukban kifogásolták, hogy a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényéről az Országgyűlés egyszerű többséggel dönt. Veszélyként beszélnek erről, mivel így a kormánytöbbség átmenetileg meg tud szabadulni a számára nem kedves köztársasági elnöktől. Valóban el tudja képzelni, hogy a közvélemény előtt a mindenkori kormánytöbbség felvállal egy olyan lépést, hogy a nyilvánvalóan nem akadályoztatott köztársasági elnök akadályoztatását állapítja meg?

A magyar közjog története arra tanít, hogy nem elképzelhetetlen egy ilyen szituáció. 1992-ben a köztársasági elnök és a miniszterelnök hatásköri vitában állt egymással a közmédia elnökeinek, alelnökeinek kinevezésével kapcsolatban. Ekkor három hétre hivatalos útra Indiába utazott a köztársasági elnök, és bizony komolyan felvetődött egyes kormánypárti képviselőkben, hogy az államfő akadályoztatását állapítsa meg az Országgyűlés, és a házelnök írja alá azokat a kinevezéseket, amelyeket Göncz Árpád megtagadott. Ezt a gondolkodást az akkori miniszterelnök állította csak le. Ráadásul Magyarországon nehéz elképzelni olyan helyzetet, amikor a köztársasági elnök ténylegesen akadályoztatva van átmenetileg, és ez bármilyen tényleges problémát okoz. Ha az amerikai elnököt altatásban műtik, akkor addig nem tudja elindítani az atomrakétát, és erre kell közjogi megoldás. Ha a magyar államfőt hat órán át műtik, kevésbé elképzelhető, hogy neki éppen akkor kell egy honosítási döntést aláírnia. Ha pedig kómába esik, és a politikai korrektség szerint kötelező párhetes részvét ideje letelik, nyilván nem lesz az az ellenzék, aki az akadályoztatás kimondását ellenezve azt mondaná, hogy: "Hohó! Szerintünk csak alszik".

A közelmúltban egy kerekasztal beszélgetésen a többi résztvevőhöz képest kifejezetten pozitívan nyilatkozott a magyar alkotmányosság hosszú távú jövőjével kapcsolatban. Mi tölti el bizakodással?

Alapvetően az, hogy ez az ország nem akar letérni a nyugati civilizáció útjáról. Ha pedig ez így van, akkor azok az alapvető egyéni és közösségi értékek, amelyeknek az alkotmány egy jogi kibontása, nem fognak tartósan csorbát szenvedni. Bármennyire úgy tűnik sokszor, hogy a korlátozott hatalom gondolata relativizálódott, minden áthallás és rosszérzés mellett sem Putyin Oroszországában élünk. Ha valaki rosszul kormányoz, akkor azt a választók le fogják váltani. Ha valakit alapvető jogaiban megsértének, akkor megtalálja azokat a jogvédelmi mechanizmusokat, amelyek ezeket orvosolják – ha nem az országon belül, akkor nemzetközi fórumok előtt. A pillanatnyi hatalmi erő nem tudja legyőzni azt a magyar nemzeti hagyományokban is elképesztően mélyen gyökerező

felfogást, hogy az ország nem tűri a zsarnokságot. Ugyan érdemi sebeket kapott a magyar alkotmányosság az elmúlt három évben, de ez strukturálisan nem változtatott a magyar politikai közösségen. Végző soron pedig mindig a közösség idomítja magához az alkotmányát.

Jakab András, a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének vezetője, egyetemi docens, PPKE-JÁK.



1989-ben néhány hónap alatt ment végbe szinte a teljes alkotmányszöveg megváltoztatása, amit egyik írásában „kodifikációs szempontból kapkodós, dilettáns alkotmányozásnak” minősített. 2010-ben pedig egy interjúban az alkotmányozás veszélyeire figyelmeztetett: „Ez egy nagyon veszélyes mutatvány, különösen, ha laikus politológusok tanácsai mentén történne.” Mi a véleménye az Alaptörvény születésének körülményeiről. Milyen volt a szakmai munka minősége?

Kodifikációs szempontból a 2011-es szöveg kétségtelenül jobb minőségű lett, mint a 89-es volt. Ami a tartalmi szempontokat illeti, megfelelően képzett minisztériumi háttérapparátus, az egyetemeken pedig elegendő szakértelem volt ahhoz (jóval több, mint 89-ben), hogy egy olyan szöveg készülhessen, amely akár mintául is szolgálhatott volna sokfelé a világon. Végül sajnos mégsem ilyen szöveg keletkezett, elsősorban tartalmi jellegű hibák miatt, amelyek útját a szövegbe szívósorító és frusztráló volt látni. Ehhez képest is jelentősen rontott a helyzeten a negyedik módosítás, amely szerkezeti-kodifikációs értelemben torzította a szöveget és tartalmilag is problémás elemeket épített be.

Hosszú távon mennyire látja lineárisnak a magyar politikai kultúra fejlődését a fejlett demokráciákhoz képest? Ugyanazokon a buktatókon haladunk keresztül, amelyeken a nyugat-európai államok évtizedekkel korábban, vagy külön úton haladunk?

A politikai kultúrának sok összetevője van, az alkotmányos kultúra csupán ezek egyike, és az sem biztos, hogy mindenkinek ugyanazt az utat kell bejárnia. Az alkotmányos kultúrát nem egyszerű pontosan meghatározni, de ha a Velencei Bizottság jelentéseit nézzük, akkor nehéz mást látni, mint hogy az utóbbi két-három évben távolabb kerültünk az európai mainstreamtől. Ez pedig nem valamiféle tudatosan választott új típusú alkotmányos kultúra felépítésével történt, hanem konkrét napi politikai célok megvalósítása érdekében hozott ad hoc kivételszabályokkal. A nyugati mainstreamnek ellentmondó – többé-kevésbé koherens – belpolitikai retorika tényleg kialakult (bár a külpolitikai retorika ennek gyökeresen ellentmond és a mainstreambe illeszkedést próbálja bizonygatni), de új alkotmányjogi dogmatika és nyelvezet nem született. Az

ilyesmi kidolgozása egyébként sok évtizedbe és komoly intellektuális erőfeszítésbe kerülne; egyelőre mindkettő hiányzik.

Az Alaptörvény elfogadása óta minden oldalról sokat bírálták az Alkotmánybíróságot. Ön szerint milyen lehetőségei voltak a testületnek? Összességében hogy vélekedik az Alkotmánybíróság elmúlt három évéről?

Ez nem könnyű kérdés. Nehéz úgy alkotmánybíráskodni, hogy 2010 májusa óta lényegében mind a mai napig [2013. június 17. – a szerk.] permanens alkotmányozás folyik, ráadásul az alkotmányozó többségnek nyíltan és bevallottan problémái vannak magával az alkotmánybíráskodás intézményével is. Az Alkotmánybíróság határozataitól két dolgot szoktunk elvárni: érvelési színvonaluk legyen jó és bátran töltsék be a törvényhozás korlátozásának funkcióját az alkotmány-szövegből kiolvasható alkotmányossági alapelvek mentén. Az új határozatok mind érvelési színvonalukat, mind bátorságukat tekintetve igencsak egyenetlen képet mutatnak. Ezt az egyenetlenséget persze jelentős részben megmagyarázza a politikai kontextus. Ez azonban kicsit olyan, mint amikor a nehéz családi háttérű gyerek gyenge iskolai eredményeit elemezzük: minden megértésünk ellenére az eredmény mégiscsak az, ami.

Az Alaptörvény módosításait komoly viták övezték kül- és belföldön egyaránt, főként a negyedik módosítás váltott ki heves kritikákat. Egyes vélemények szerint minőségileg sokat romlott a szöveg a változtatások révén. Mi a véleménye a módosításokról?

Erre nehéz általános választ adni, mert az a konkrét módosítástól függ. Az Átmeneti Rendelkezők formai okokból való megsemmisítése megadta az Országgyűlésnek a lehetőséget, hogy arcvesztés nélkül tudjon hátrébb lépni bizonyos hibás elképzelésektől. Ehelyett erőt fitogtatva lényegében mindent visszaemeltek a törzsszövegbe, sőt azt megtoldották még az utóbbi másfél év alkotmánybírósági határozatainak tartalmi felülírásával és az Alkotmánybíróságra vonatkozó, részben vitatható rendelkezésekkel. A Negyedik módosítás álláspontom szerint tartalmilag sokat rontott a szövegen, és kodifikációs szempontból is szerencsétlenül toldozta meg az Alaptörvényt. Az Ötödik módosítás ellenben, ha tényleg elfogadják, javítani fogja a szöveget.

Több alkotmányjogász bírálata szerint az Alaptörvény egyik legnagyobb gyengesége a gazdasági alkotmányossági szabályokban rejlik, Ön viszont az Alaptörvény legjobban sikerült részének nevezte a közpénzügyi fejezetet. A kritikusok azt mondják, ezek a szabályok betarthatatlanok, sőt van, aki szerint egyenesen katasztrofális következményekkel járna a betartásuk, amit szerintük az is jelez, hogy a Fidesz is kitolta ezeknek a szakaszoknak a hatálybalépését. Mi a véleménye a kritikákról?

A közpénzügyi fejezetben van számos olyan rendelkezés, amely – ha betartják – segít a fenntartható gazdasági építkezésben, ezért sajnálatos, hogy mégis kitolták a hatálybalépésüket. Természetesen minden szabályt lehet csiszolni; a lengyel típusú

adósságfék helyett a német hiánylimít vagy a svájci költési korlát vélhetően jobb lett volna, de a korábbi helyzethez képest ezt mégis előrelépésnek gondolom.

Írásaiban Ön sem tartja kizártnak azt a forgatókönyvet, hogy a Költségvetési Tanács és a köztársasági elnök összejátszva elérjék az Országgyűlés feloszlátását, sőt azt nyilatkozta: „A Költségvetési Tanács vétőjoga elvileg elfogadhatónak tűnik, ha az ide vonatkozó törvényi szabályok világosan definiáltak lesznek.” Azóta megszülettek ezek a szabályok. Megfelelőnek találja őket?

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény sajnos nem sikerült jól. A Költségvetési Tanács csupán igeneket és nemeket mond, de nem köteles nyilvánosságra hozni sem a módszertant, sem a konkrét számításokat. Indokolásai a jelen gyakorlat szerint nagyon rövidek, és teljesen nélkülözik az érdemi számításokat. Ha vitatott lesz egy döntés és nem transzparens az okai (mint ahogy a jelen gyakorlat szerint nem azok), abból könnyen alkotmányos válság lehet majd.

Ön szerint mennyire lesz tartós a jelenlegi közjogi rendszer? Az Alaptörvényt kritizálók szerint egy nem kétharmados kormánytöbbség esetén az ország kormányozhatatlanná válik majd a sok kétharmados törvény és az erős ellensúlyok miatt.

Meglepne, ha tartósnak bizonyulna. Átfogó empirikus vizsgálatok szerint az egyik legfontosabb faktor az alkotmányok tartóssága tekintetében az, hogy a politikai elit túlnyomó részének – legalább hallgatólagos – kompromisszumára épüljenek. Ez a jelen helyzetben hiányzik, hiszen lojalitást egy alkotmány iránt csak azoktól lehet elvárni, akik úgy érzik, hogy a szöveg részben az övék is. Természetesen nem látok a jövőbe, de valószínűtlennek gondolom, hogy egy baloldali kormány együtt tudna élni az Alaptörvény retorikájával és kétharmaddal rögzített államszervezeti rendszerével. Egy másik igen fontos tényező egy alkotmány túlélésével kapcsolatban, hogy a hatálya alatt vajon gazdaságilag fejlődik-e egy ország. Ez utóbbi még bizonytalan, bár a jelek sajnos nem biztatóak. Azt is fontos látnunk, hogy a történelemben az alkotmányok túlnyomó része jogszerűtlen módon keletkezett; a kétharmados eljárási szabályban való hit ezért a mostani kormánypártok részéről normapozitivisták illúzió. Az esetleges konkrét forgatókönyvekre azonban nem szeretnék ötleteket adni.

Összességében bizakodó a magyar demokrácia és az alkotmányosság jövőjét illetően?

A demokrácia és az alkotmányosság állapota nem objektív és megváltoztathatatlan adottság, hanem az, amivé mi mindannyian tesszük, ezért ha kitartóan dolgozunk, akkor a rövid távú kételyek ellenére hosszú távon csakis optimisták lehetünk. Hosszú távú optimizmus nélkül nem is lenne érdemes alkotmányjogot művelni.

Orbán Endre:
Elnöki modellek vs alkotmányjogi szépérzék



Kovács Virág, az ELTE-ÁJK oktatója.

Milyen főbb tapasztalatok vonhatók le az elmúlt húsz év jogfejlődéséből a köztársasági elnök szerepét és jogköreit illetően?

A jogköröket (és az intézmény jogállását) illetően úgy vélem, akad még csiszolni valója az alkotmányozónak. Főként azért volna erre szükség, mert véleményem szerint az alkotmány 1989 óta a mai napig nem ad valódi fogódzót a köztársasági elnöki tisztet betöltőknek arra, hogy összességében mi a funkciója ennek az intézménynek a közjogi (és politikai) rendszerben, és hogy hol vannak az elnöki működés határai. Hiszen eleve nem könnyű kialakítani a kiegyensúlyozott elnöki szerepkört: amelyik autonóm, de nem konfliktus-gerjesztő; segíti a mindenkori kormány munkáját, de nem szolgai módon teszi azt; jelen van, de mégsem a politikai mindennapok szereplője. A közjogi szabályok akkor jók, ha ehhez a szerephez hozzásegítik a mindenkori elnököt, vagy legalább is nem hagyják bizonytalanságban a jogkörei többségénél.

A közjogi szabályok mellett fontosak azok a precedensek, kialakuló hagyományok, amiket az egyes elnökök adnak hozzá az intézmény működéséhez. Az 1989 óta megválasztott köztársasági elnökök tevékenysége bizonyos esetekben hozzájárult ahhoz, hogy tisztuljon a kép ott, ahol a közjog homályosan fogalmaz, míg más esetekben hibás precedenseket eredményezett. De általában véve igaz az, hogy a kelletténél nagyobb hangsúly esik (elméleti és gyakorlati szinten is) a közjogi szabályozásra, míg az elnöki működés „informális”, jogilag nem szabályozott eszköztára elsikkad: vagy lényegtelen, vagy egyenesen elítélendő eszközökként tekintünk rájuk. Példaként említhető az egyeztetés, vagy általában az „asztallal kínálás” az elnök részéről: vagyis amikor fogadja a parlamenti pártok vezetőit (együtt vagy külön-külön), vagy azért hogy meghallgassa őket egy bizonyos témáról, vagy meghatározott rendszerességgel bármely témában tud(na) ilyenkor tájékozódni és kapcsolatot teremteni a politikai felek között. Ez véleményem szerint az egyik legfontosabb eszköze lehetne az elnöknek, ha jól használja, eddigi elnökeink azonban igencsak változó intenzitással és hatékonysággal vették igénybe működésük során.

Mi a véleménye az Alaptörvény szabályozásáról? Az Alkotmányhoz képest több helyen is történt változás. Egyetért ezekkel?

Ami a köztársasági elnöki intézményt illeti, az Alaptörvény alapvetően követi az 1989-90-ben elfogadott alkotmányi koncepciót. Egyes hatás- illetve jogköreit tekintve történtek módosítások, amelyek összességükben okoznak enyhe hangsúly-eltolódást az intézmény közjogi pozícióját illetően, de a lényeg mondhatni nem változott. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az intézmény fajsúly-változását mindaddig nem ítéltjük meg gyakorlati szinten, ameddig a parlamenti többség és a köztársasági elnök „ugyanolyan színű”.

Az elnöki jogkör-módosítások közül egyet emelnék itt ki: az elnöki vétójogok újraszabályozását. Számos problémát látok ugyanis a többszöri vétó lehetőségében: a köztársasági elnök itt közjogi fajsúlyához mérten túl komoly eszközöket kapott arra, hogy korlátozza a parlament törvényhozási joga gyakorlását. Ugyanakkor ezzel ellentétes hatású a vétó gyakorlására nyitva álló 5 (illetve az előzetes normakontroll elbírálására az Alkotmánybíróság számára biztosított 30 és második körben 10) napos eljárási határidő jelentősen megnehezíti, hogy valóban komolyan megfontolt, érdemi módon tudjon nyilatkozni az elfogadott törvényekről, különösen azok alkotmányosságáról.

Amivel igazán nem értek egyet az Alaptörvény köztársasági elnöki szabályait illetően az mindaz, amit változatlanul vett át az 1989-es alkotmányból, pedig javítandó lett volna: a jogállás lebegtetése, az ellenjegyzés hibás szabályozása, a kormányalakítással kapcsolatos elnöki jogkörök elhibázott volta, hogy az elnöki jogkör számos esetben csupán javaslattétel, vagy például egy olyan, az 1989 előtti alkotmányból itt maradt, valódi „szocialista csökevény”, mint a törvénykezdeményezési jog.

Mennyiben függ a köztársasági elnöki intézmény közjogi helyzete a pozíciót viselő személy mentalitásától?

Az államfő közjogi helyzetét a jogi szabályozás határozza meg. Politikai helyzete, vagyis hogy mennyiben tud az adott közjogi, és – ami szintén nagyon fontos: – jogon túli eszközeivel élni, azokat mire és hogyan használja fel, valóban függ a köztársasági elnök személyiségétől, mentalitásától. A legtöbb konfliktus, amely az elmúlt 23 év alatt az államfő körül kirobbant, összefüggésben állt az adott államfő elnöki ars poeticájával. Csak hogy konkretizáljuk: pl. Mádl Ferenc biztosan másként közelítette volna meg az elnök szerepét az 1990-es évek eleji médiavezetők leváltása kérdésében, vagy valószínűleg másként kezelte volna azokat a kitüntetési előterjesztéseket, amelyek Sólyom László esetében a kézfogás elmaradásával tetőztek, és alkotmánybírósági eljárásba torkolltak. Lehet azt mondani erre, hogy az említett esetekben az adott elnök értékrendje (politikai identitása) határozta meg azt, hogy ilyen konfliktus helyzetekben hogyan reagált. Úgy vélem azonban, hogy az elnöknek megválasztott személy általában vett mentalitása, személyiségjegyei, és az, hogy mit gondol az elnöki funkcióról, hogy a szerepkörben mit szeretne elérni, legalább annyira fontos, mint a pártszimpátia. Ez persze nem zárja ki azt, hogy egy köztársasági elnök számára az elnöki funkció lényege egy adott párt/frakció vagy egy adott kormány feltétlen támogatása, s így az elnöki szerepkörben csupán annyit próbál elérni, hogy feltétlenül lojális és hűséges legyen egy adott politikai erőhöz (ahogy erre is láttunk már példát).

A parlamentáris kormányforma elméleti, tiszta formájához képest lát-e olyan lényeges kérdéseket, melyekben eltér a modelltől a magyar alkotmányos helyzet?

Először is: a parlamentáris kormányformának nincs igazán tiszta formája, legfeljebb önkényesen kijelölhetjük, hogy e kormányformának egy adott országban egy adott időpontban (időszakban) létező változatát tekintjük „tiszta parlamentárisnak”. Valóban léteznek bizonyos típusjegyek, amelyeket a kérdéssel foglalkozó elméleti szakemberek ki szoktak emelni, ám koránt sincs maradéktalan egyetértés abban, hogy pontosan mik azok a jellemzők, amelyek egyértelműen valamennyi parlamentáris kormányzati rendszerre igazak (leszámítva olyan általános megállapításokat persze, hogy a kormány a parlament bizalmától függ valamiképpen). De ettől függetlenül is a válasz kifejtése (hogy ti. miben tér el a jelenlegi magyar parlamentáris kormányzati forma egy – számomra „tiszta” – elméleti modelltől) egy nagyobb volumenű tanulmányt igényelne, ezért a kérdést leszűkíteném a köztársasági elnök helyzetére.

Az államfő pozíciója a parlamentáris kormányformáról létező elméletekben gyakorlatilag irreleváns kérdésnek számít, elsősorban azért, mert az államfő nem minősül érdemi döntéshozónak, illetve ha mégis, akkor azt a kormány ellenjegyzése mellett gyakorolja. És ez az a pont, ahol én a nyugat-európai parlamentáris kormányformákhoz képest az eltérés leglényegesebb pontját látom: hogy az államfő jogállása rendezetlen. Míg másutt közjogi evidencia, hogy az államfő a végrehajtó hatalom része, nálunk minden hatalmi funkción kívül álló önálló hatalomként nyert meghatározást (megjegyzem: az Alkotmánybíróság által, a normaszöveg „csak” hallgatott, és máig hallgat a kérdésről).

A parlamentarizmusról létező elméletek egyike úgy írja le ezt a kormányformát, mint a felhatalmazás és felelősség(re vonás) lineáris láncolatát (principal/agent teória). Eszerint a felhatalmazás a választóktól ered a képviselőre, onnan a kormányra és a végrehajtás egészére (közigazgatásra), míg fordítva: a felelősséget a végrehajtásért (benne a közigazgatásért) a kormány vállalja a parlament előtt, a parlament pedig a választók előtt. Eszerint minden politikai döntésnek végső soron a parlament előtt felelősének kell lennie, ugyanis a választók (akiktől az eredeti felhatalmazás származik) csak a képviselőket számoltathatják el a választásokon. Ha tehát az államfő döntései az ellenjegyzés révén nem kapcsolódnak be ebbe a felelősségi láncolatba, valójában a választók felé viselt felelősség szenved csorbát.

A magyar megoldással nem az a gond, hogy bántja egy, a nyugati típusú parlamentáris kormányformát preferáló alkotmányjogász szépérzékét: a konstrukció gyakorlati politikai következményeket von maga után. Az olyan államfő, aki azt hiheti magáról, hogy ő minden hatalmon kívül és azok felett áll, aki úgy hozhat meg döntéseket, hogy az azokért viselt felelősség súlyát nem érzi (például mert nem kell egyeztetnie sem egy előterjesztővel, sem egy ellenjegyzővel), nem fér össze egy alkotmányossági elvre épülő kormányzati rendszerrel. Nem arról van szó, hogy a köztársasági elnök pl. személyesen interpellálható legyen, hanem az ellenjegyzés szükségességéről az államfői döntések legszélesebb körében. Az ellenjegyzés megadása vagy megtagadása a kormány részéről ugyanis egyszerre aláhúzza az elnöki döntés „felelős” voltát (van valaki, aki felel a parlament előtt a döntésért), és mentesíti az elnököt a döntés politikai hatásai alól (az

ellenjegyző miniszter interpellálható, vagy egyáltalán „elővehető”, ha a döntést a parlament vitatja).

Többször előkerült az elmúlt húsz évben a fél-prezidenciális rendszer bevezetése. Ön szerint ez inkább előnyös vagy hátrányos lenne Magyarországon?

Véleményem szerint az alkotmány-mérnökösödés csak papíron lehetséges, valójában sohasem tudhatjuk, hogy ez vagy az a jogi megoldás a gyakorlatban aztán milyen jogi, politikai és szélesebb társadalmi kihatással járhat. Feltételezéseink lehetnek, de a puding próbája az evés. Egy dolog biztos: bármilyen alakítás a közjogi rendszeren újabb és újabb konfliktusokat szül, hiszen igényli a rendszer (újbóli) bejáratását. Ha a rendszerváltás idején a parlamentáris rendszer francia változatát honosítjuk meg (ezt nevezhetjük félelnöki rendszernek), annak is meglettek volna a maga buktatói, mint ahogy megvoltak az 1989-ben megszületett megoldásnak (és annak alkotmánybíróági fejlesztésének), és nyilván meglesznek az Alaptörvény által behozott újításoknak is.

Azt sem árt persze megemlíteni, hogy amikor a politikai életet erős politikai személyiségek határozzák meg, ezek a személyiségek mindig megtalálják azt a közjogi tisztséget, amelyik megfelelő keretet adhat politikai elképzeléseik megvalósításához. Ez Magyarországon az 1989-es alkotmány és annak fejlődése következtében a miniszterelnöki tisztség lett, de lehetett volna/lehetne a köztársasági elnöki is. Jelentősége nem ennek, hanem annak van, hogy a politikai hatalomváltás (vagyis amikor egy ilyen erős politikai szereplőnek távoznia kell a székéből) békés lefolytatásának kellően erősek-e a közjogi alapjai.

Az Alaptörvény megalkotása körüli vitákban felmerült, hogy szélesebb lehetőséget kellene adni a köztársasági elnöknek az Országgyűlés felosztatásával kapcsolatban. Ön mit gondol erről?

A felosztatás (kormányválság miatt) abban a formában, ahogy végül 1990 nyarán rögzült az Alkotmányban gyakorlatilag értelmetlen volt. Ennek megvan a maga közjog-történeti oka: ui. a felosztatás szabályait az az alkotmánymódosítás vezette be 1989-ben, amely emellett egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal tette eltávolíthatóvá a kormányt. Amikor 1990-ben, az „MDF-SZDSZ Paktum” alapján bevezetésre került a konstruktív bizalmatlansági indítvány lehetősége, elmaradt annak a felosztatás szabályaival való összeboronálása.

Ugyanakkor a felosztatásnak nem érdemes a szükségesnél nagyobb jelentőséget tulajdonítani. Egy parlamentáris kormányzat ui. akkor működik jól, ha ezzel az eszközzel nem kell élni. Ha úgy tetszik: a felosztatási jogkör akkor jó, ha csak fenyegetésként van jelen a közjogi rendszerben (viszont ha szükség van rá, értelmesen alkalmazható). Ennek persze az is feltétele, hogy a kormányzat válságának feloldására legyenek más eszközök is, amelyek célja: megelőzni a felosztatást, mint végső eszközt. Ezek a „más eszközök” hangsúlyozottan nem csak jogi eszközök lehetnek: nagyon sokat számít a politikai józanság, a „köz” érdekének a frakció (és annak képviselői) partikuláris érdekei elé helyezése, és egyéb más, talán politikai közhelynek tűnő, ám mégis a kormányzás (nem egy adott kormányé, hanem általában) sikerességének zálogát jelentő politikai gyakorlat.

Ebből következően a feloszlatási okok bővítése nem erénye egy parlamentáris rendszernek, inkább a gyengeségének a jele. Megjegyzem: az angol közjog csaknem egy időben azzal, hogy az Alaptörvény megemelte a feloszlatás súlyát (az ex lex miatti feloszlatással) megvált az államfő általi parlament-feloszlatás lehetőségétől, azzal az indokkal, hogy az mára anakronisztikussá vált joga az államfőnek.

Régóta vitatéma a közvetlen választás bevezetése, amelyre nemzetközi példák is vannak. Mi a véleménye erről? Van létjogosultsága ennek úgy is, ha nem társul hozzá nagyobb hatáskör?

A köztársasági elnök választásának módja a parlamentáris rendszerekben mondhatni közjogilag irreleváns kérdés. Pontosabban arról van szó: a választás módja annak függvényében válik jelentőssé az államfő vonatkozásában, hogy milyen típusú döntéseket hozhat meg önállóan. Minél nagyobb horderejű kérdésekben, és/vagy minél több jogkörnél hiányzik az előterjesztés, illetve az ellenjegyzés a döntés érvényességéhez, annál inkább sürgetővé válik, hogy az államfő valamiképpen elszámoltatható legyen személyében is. Ennek hiányában a választók ugyan kinél reklamálhatnának az államfő döntései miatt?

Ugyanakkor szerencsésnek tartanám, hogy a „közvetlen avagy közvetett választás?” kérdésén, amely a rendszerváltás időszakát és az azt követő évtizedet meghatározta, túllépjünk. Nem tartom jól sikerültnek azt a választási szabályt, amelyik az 1989-es Alkotmányba, és amelyik ennek nyomán az Alaptörvénybe bekerült. A tisztán parlament általi, kétharmados, végső soron sima többségi szavazás helyett olyan választási szabály volna méltó a tisztség jelentőségéhez és funkciójához, amelyik kevésbé rángatja le a napi politikai csatározások szintjére az elnökválasztást. Létezik olyan megoldás is Európában, ahol az elnökválasztó küldöttekkel kibővített alsóház, mint elnökválasztó testület választja a köztársasági elnököt (Németországban).

ARS FORI

Orbán Endre:

Mérlegen az új választójogi rendszer

Ars Fori rovatunk következő témájaként a választójoggal foglalkozunk. Ennek keretében arra kértük a téma szakértőit, hogy az általunk felsorolt rengeteg kérdés közül legalább öt megválaszolásával járuljanak hozzá az új választójogi rendszer jobb megértéséhez, illetve a változások lehetséges következményeinek feltérképezéséhez.



Halmai Gábor egyetemi tanár, az állam- és jogtudományok doktora, ELTE TáTK Európai Tanulmányok Tanszék, 2011-2014 vendégprofesszor, Princeton University.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal?

Az alábbiakban számba veszem az új szabályozás legfontosabb anyagi és eljárási jogi változásait, kitérve az új választási rendszer egyes elemeinek külön kérdésekben is felvetett, általam problematikusnak tartott részeire, mint a kampányszabályozás és – finanszírozás, az egyfordulós rendszer, a választókerületek megrajzolása, a töredékszavazatok számításának változása, a nemzetiségi listára történő szavazás, valamint a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozása, illetve a levélben történő szavazás lehetősége.

1. Az aktív és a passzív választójog rendszerét részben már maga az Alaptörvény, részben pedig az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény átalakította.

a) Az Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseinek végrehajtásaként – helyeselhető módon – az alkotmányozó már az Alaptörvény elfogadása során megszüntette a szabadságvesztés büntetésüket töltők és a cselekvőképességükben korlátozott személyek kizárását a választójogból.

b) Üdvözölni kell, hogy az új Alaptörvény megszüntette a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek aktív, illetve három éven belül visszavonult hivatásos tagjai passzív választójogának 2010 nyarán bevezetett korlátozását.

c) Az Alaptörvény még csak lehetőségként utalt arra, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójogot kaphatnak, az országgyűlési

képviselők választásáról szóló törvény végül biztosította is számukra ezt a jogot, igaz, csak listás szavazatot adhatnak le, egyéni jelöltekre nem voksolhatnak.

Önmagában a nem rezidens állampolgárok választójogának biztosítása nem feltétlenül ellentétes az európai alkotmányos konszenzussal, Magyarország esetében azonban történelmi okokból mindez – különösen a választott megoldásra tekintettel – problémákat vethet fel. A határon túli állampolgárok száma a részükre választójogot biztosító országokban jellemzően alacsony, voksuk a nagyon kiélezett eredményektől eltekintve nem szokta érdemben befolyásolni a parlamenti választás eredményét. Magyarország esetében ugyanakkor szakértői becslések közel ötmillióra teszik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számát, mivel az 1929 után kivándoroltak valamennyi leszármazójukra is átöröközték a magyar állampolgárságot. Mivel pedig nem egy külön, limitált számú mandátumot eredményező rendszerben gyakorolhatják a határon túli állampolgárok a választójogukat, elvben előállhat olyan helyzet is, amikor döntően befolyásolják a parlamenti többség összetételét. Ez viszont a demokratikus legitimáció szempontjából problémás lehet, hiszen így azokon múlhat a kormányzati főhatalom, akik nem viselik teljes egészében döntésük következményeit.

Felveti viszont a diszkrimináció problémáját a külföldön szavazó magyar állampolgárok eltérő szavazási lehetősége. Míg a magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazhatnak levélben, a lakhellyel rendelkezők kénytelenek felkeresni a nagykövetségeket, konzulátusokat. Ez például az Egyesült Államok esetében három városban (Washington, New York, Los Angeles) való szavazást lehetőségét jelenti, ami sok kint tartózkodó esetében megoldahatatlan technikai és/vagy anyagi akadályt jelenthet. Ugyanakkor a lakhellyel nem rendelkezők levél-szavazása felveti a visszaélés lehetőségét, részben már az elektronikus bejelentkezés, illetve az elküldött szavazatok ellenőrzésének nehézségei miatt.

2. Az új választójogi törvény a korábbi 386 fősnél lényegesen kisebb, 199 képviselőből álló Országgyűlést tételez. Ez a változtatás a választók régi akaratával esik egybe, ugyanakkor szükségszerűen magával vonta a kétszavazatos, 176 egyéni választókerületből, legfeljebb 152 közvetlenül választható, megyei listás mandátumból és legalább 58 töredékszavazatokkal, országos listán megszerezhető képviselői helyre épülő korábbi rendszer megváltoztatását.

a) Az új választási rendszer megőrzi a kétszavazatos, többségi és arányos elemet egyaránt tartalmazó jellegét, az ugyanakkor sokkal inkább többségi karakterű, mivel 106 egyéni választókerülethez csak 93 listás mandátum társul, vagyis az egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nő. Ez azonban belül van az európai alkotmányos hagyományokon, különös tekintettel arra, hogy számos más országban tisztán többségi jellegű választási rendszer érvényesül.

b) Az egyéni jelöltállításhoz az új rendszerben arányosan kevesebb ajánlásra van szükség, mint a korábbi törvény szerint. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban az eddigi abszolút többség helyett már relatív többség is elég, ami a pártszerkezet tömbösödéséhez vezet ugyan, de a demokratikus elveket nem sérti.

c) Mivel a listás mandátumok a csökkentett számuk mellett megyei szinten már nem lettek volna arányosan kioszthatóak, ezért az új rendszerben az országos listákra érkeznek a választók közvetlen szavazatai és a töredékszavazatok egyaránt.

A rendszer a listás képviselői helyek esetében az 5%-os, eddigi is érvényesülő küszöböt fenntartja, emellett kis mértékben szigorít a listaállítás számszaki feltételein (a korábbi szabályokat az új rendszerre vetítve azelőtt arányosan 23,64 egyéni jelölt kellett a listaállításához, míg az új szabályozás 27 egyéni jelöltet követel meg), illetve területi kötöttségein (korábban 7 megyei lista kellett az országos lista állításához, az új rendszerben 10 megyéből, köztük kötelezően a fővárosból kell a megkívánt 27 egyéni jelöltnek összejönnie).

Töredékszavazatnak az új törvény szerint nem csak a vesztes egyéni jelöltekre leadott szavazatok minősülnek, hanem a győztes egyéni jelölt mindazon szavazatai is, amelyekkel a második helyezett jelöltet egynél több szavazattal megelőzte. A győztes jelölő szervezet „kompenzációja” így azzal jár, hogy a rá szavazók az egyéni mandátum útján is, illetve a töredékszavazatok útján is befolyásolják a parlament összetételét, ami a választójog egyenlő súlyának indokolatlan korlátozása, egyben az európai gyakorlatban teljességgel ismeretlen.

3. A választókerületek határait, illetve az egy megyében megszerezhető mandátumok számát a jogalkotó az elmúlt 22 évben nem igazította hozzá a népességmozgásokhoz, így – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint is – komoly aránytalanságok keletkeztek a rendszerben, ami már a különböző választókerületekben lakó választópolgárok választójogának egyenlő súlyát veszélyeztette.

Mindenképpen szükséges volt ezért, hogy az új választójogi törvény újrarajzolja az egyéni választókerületek határait. A döntést publikált tudományos kutatás, nyilvános társadalmi egyeztetés vagy jogorvoslati lehetőség nem előzte meg, azt szinte teljes titokban a jelenlegi kormánypártok maguk készítették elő. Ez már önmagában is gyengíti a választókerületi lehatárolás legitimációját. További problémát jelent, hogy a választókerületi lehatárolást kétharmados törvény tartalmazza, mindenféle rendszerszerű, kikényszeríthető korrekciós lehetőség nélkül, ami a későbbiekben nagyban megnehezíti, hogy a népességmozgáshoz hozzá lehessen igazítani majd a választókerületi beosztást.

A megalkotott új választójogi törvény valamennyi publikált, empirikus alapon nyugvó elemzés szerint a jelenlegi kormánypártok számára kedvezően alakítja át a választókerületi rendszert. A leginkább kirívó példa szerint az új választókerületi lehatárolás Veszprém megyében 2006-ban az egyéni mandátumok 100%-át a Fidesznek juttatta volna, míg ténylegesen a párt azoknak csak 57,1%-át szerezte meg. A baloldali pártok által egyértelmű többséggel megnyert 2006-os parlamenti választás győztese az új választókerületi beosztás szerint a Fidesz lenne, vagyis az új törvény egyértelműen a jobboldal számára kedvezően alakítja át a választókerületi beosztást – anélkül, hogy ezt bármilyen jogorvoslati eljárásban kifogásolni lehetne.

4. A magyar választási rendszer mindaddig nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési képviseletét. A kisebbségi személyek és

szervezetek eddig sem voltak elzárva attól, hogy jelöltként vagy jelölő szervezetként elinduljanak a választásokon, azonban rájuk ugyanazok a mandátumszerzési szabályok vonatkoztak, mint a többségi nemzethez tartozókra.

A kisebbséghez tartozó személyeknek az új törvény szerint előzetesen kell dönteniük arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára akarnak-e szavazni, így – helyeselhető módon – nem jutnak több szavazathoz, mint a többségi nemzet tagjai.

A kisebbségi jelölő szervezetek számára az új törvény két kedvezményt biztosít: rájuk az 5%-os listás küszöböt nem kell alkalmazni, illetve az első listás mandátumot az egyébként szükséges szavazatszám negyedével is megszerezhetik. Ha még a kedvezményekkel sem tud a lista mandátumot szerezni, annak vezetője tanácskozási jogú „szószólóként” vehet részt az Országgyűlés munkájában.

A kialakított megoldás ugyan nem biztosít automatikusan, minden kisebbség számára teljes értékű parlamenti mandátumot, ez azonban a magyar viszonyok között nem is lenne kívánatos. A magyar kisebbségi szabályozás 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el, így valamennyiük mandátumhoz jutása őket helyezné a mérleg nyelve szerepébe az Országgyűlésben, amihez a választói támogatottságuk hiányozna. A kisebbségi jelöltek és jelölő szervezetek számára biztosított kedvezmény nagysága a választójog egyenlőségén belül még elfogadható legnagyobb mértékű, a „szószóló” intézménye pedig biztosítja azt is, hogy a kellő választói támogatással nem rendelkező kisebbségek képviselői is megjeleníthessék álláspontjukat a parlamenti vitában.

5. A választási eljárás új szabályozása az alábbi pontokon módosult:

a) A törvény 2012-ben elfogadott első változatának 151. §-a volt a politikai kampány korlátozásáról szóló rendelkezés archetípusa, innen került át a tilalom alaptörvényi szintre a Negyedik Alaptörvény-módosítással. Eredeti formájában a törvény nem tartalmazta ezt a kizáró szabályt. A törvény szövegéhez benyújtott módosító javaslat végül úgy rendelkezett, hogy médiaszolgáltatónként egyenlő időt kell az egyes pártok rendelkezésére bocsátani. Az Országgyűlés ezt a változatot fogadta el, és ez került a köztársasági elnökhöz is aláírásra.

A köztársasági elnök a választási eljárási törvény előbb ismertetett korlátozását – más rendelkezésekkel együtt – alkotmányellenesnek tartotta, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, amely egyetértett az indítvánnyal, és a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását diszkriminatívnak és aránytalannak ítélte. A tárgyban született határozat indokolása szerint azért, mert egyrészt eltérően kezeli a pártlistákon szereplő és azon nem szereplő pártokat, másrészt a politikai kampány szabályozásának céljával – a megengedett hirdetési felületek típusai alapján válogatva – túlságosan szűk keretek közé szorította vissza a politikai reklámokat. Amikor a kormánytöbbség újra megszavazta a korlátozást, immár az Alaptörvény szintjére emelve, a módosítás egyszerre írta felül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság érveit.

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a korlátozás éppen a társadalom legszélesebb körét elérő médiaszolgáltatókat, a magán-televíziótársaságokat zárja ki. A határozat a

véleménynyilvánítás szabadságát és a média szerepének fontosságát szem előtt tartva elemezte a korlátozás célját, és arra a következtetésre jutott, hogy a kampányt a közmédiára szűkítő szabályozás nem szolgálhatja a kampánykiadások csökkentését vagy a kiegyensúlyozott kampányt. Az Alkotmánybíróság szerint az is alátámasztja, hogy a korlátozás diszkriminatív és aránytalan, hogy nem találunk hasonló kizáró szabályt a(z elektronikus) médiaszolgáltatásokon kívül. A határozat szerint a politikai reklámok kitiltása a filmszínházakból – amely része volt az eredeti szabályozásnak, de az Alaptörvény módosításába nem került bele – még kevésbé hozható kapcsolatba a törvény kinyilvánított céljával, ezért ezt a korlátozást is megsemmisítette.

Végülis a Negyedik Alaptörvény-módosítással szembeni nemzetközi tiltakozás eredményeként az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án elfogadta az Alaptörvény Ötödik módosítását, amely megengedte a kereskedelmi rádiós és televíziós műsorszolgáltatóknak a politikai hirdetések sugárzását, a közszolgálati médiához hasonlóan azonos feltételekkel és ingyenesen. Ugyanakkor miután a kereskedelmi médiumok nem kötelezhetőek a hirdetések sugárzására, nem tűnik valószínűnek, hogy azok ingyenesen a pártok rendelkezésére bocsátanák műsoridejüket.

b) A kampányfinanszírozás tekintetében a szabályozás minden, országos listát állító párt számára 995 millió Forint összegig teszi lehetővé kampányköltségek elszámolását, amiből a párt támogatottságától függően 150-600 millió származhat az állami költségvetésből. Ezt az összeget akkor sem kell visszafizetni, ha a párt nem jut be a parlamentbe. Az egyéni képviselőjelöltek a korábbi szabálynak megfelelően egy millió forint költségvetési támogatást kapnak kampányra, amit azonban vissza kell fizetni, ha a jelölt nem éri el legalább 2 százalékat a szavazatoknak.

Ön szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Politikai célok elérése érdekében bizonyára, hiszen a választókerületi beosztás említett kétharmados tételeinek és a felsorolt új anyagi és eljárási szabályok többségének nyilván ki nem mondott célja a jelenlegi kormánytöbbség választási győzelmének lehetőség szerinti garantálása volt, amivel természetesen nem állítom, hogy ha megnyerik a választásokat, ez kizárólag vagy akárcsak részben is ennek lesz köszönhető, de ez nem a jogalkotói szándékok, hanem a politikai erőviszonyok kérdése. E céljukhoz a kétharmadoságot saját kétharmados mandátumarányukat kihasználva vették igénybe. Mindez a jövőre nézve nem indokolja a kétharmadoság követelményének eltörlését a választási szabályok valóban kompromisszumot igénylő rendelkezései tekintetében, de azt igazolja, hogy a kétharmadoság funkciója a kormány kétharmados mandátumarányának esetében nem tud megvalósulni. Sajnálatos módon a megváltoztatott választási szabályok tovább csökkentik a kétharmados mandátumarányhoz szükséges, eddig is aránytalan, de legalább 50 % fölötti szavazatarányt.

Természetesen nem lehet egyetérteni a választási rendszernek a kormánypártok választási győzelmét szolgáló megváltoztatásával, ugyanakkor természetesen a változtatások egy része alkotmányosan szükséges, más része pedig nem kifogásolható. Mindenképpen módosítani kellett a választókerületeknek a népességváltozások következtében kialakult, egyes helyeken már a két és félszerest is meghaladó

alkotmányellenes aránytalanságával. Ez azonban nem indokolta a gerrymanderinget, és annak kétharmaddal történő bebetonozását. Alkotmányosan nem kifogásolható sem a mandátumok csökkentésének célja, sem pedig a vegyes rendszer fenntartása, az aránytalanság növelése azonban igen, különösen, ha az a jelenlegi politikai erőviszonyok közepette nyilvánvalóan a kormánypártok választási győzelmét segíti elő. Tovább fokozza a problémát, hogy az így könnyebben elnyerhető kétharmados többség mind a sarkalatos törvények, mind pedig az alkotmányozás/alkotmánymódosítás tekintetében monopolhelyzetet eredményez. Önmagában is aggályokat vet fel olyan állampolgárok tömeges választójoghoz juttatása, akik nem élnek és nem is kívánnak a magyar törvények hatálya alatt élni. Ugyanakkor az ilyen frissen honosított, magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának megvalósítási módja további komoly alkotmányossági problémákat vet fel, akárcsak az önmagában nem kifogásolható nemzetiségi mandátum megszerzésének szabályozási megoldása.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Az egyetlen komoly és jelentős változás a kétharmadoság tekintetében, hogy az új anyagi jogi törvény kétharmados passzusai kiterjednek a választókerületek kialakításának eddig kormányrendeleti szabályaira. Ezzel a jelenlegi kétharmados kormánytöbbség az egyébként számára kifejezetten kedvező, így gerrymandering tartalmú beosztást megváltoztathatatlanra tette egy jövőbeni más, a kétharmados arányt el nem érő kormánytöbbség számára. Ezt a megoldást kritizálta az Európa Tanács Velencei Bizottsága is a törvényről szóló véleményében, javasolva, hogy a beosztást egy független bizottság hatáskörébe kellene utalni. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e))

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol a új szabályozásról?

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a magyar választási törvényről elfogadott már idézett véleményben elsősorban a választási rendszer kialakításának egyoldalúságát kritizálta: „*Any fundamental changes, such as those to the electoral system, the determination of electoral boundaries and the method of allocating seats should be done on the basis of a broad and inclusive discussion, including various political points of view. Such a broad public consultation encourages public trust and confidence in an electoral process.*” (p.5.)

Összességében hogyan értékeli a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt?

Az új választási rendszer legfontosabb problematikus változásai a korábbihoz képest a következőkben látom:

- Az anyagi jogi szabályok kizárólag a kormánypárti képviselők szavazataival kerültek elfogadásra (az MSZP és az akkori LMP nem vett részt azok megszavazásában, a Jobbik pedig nem támogatta őket).

- Az egyéni választókerületi mandátumok arányának növekedésével erősödött a rendszer többségi és aránytalan jellege, ami még jobban megkönnyíti a 2/3-os mandátumarány kialakulásának nemkívánatos lehetőségét.
- A választókerületek kialakítása során alkalmazott gerrymandering a jelenlegi kormánypártoknak kedvez.
- Az új rendszer bevezette a győztes kompenzációjának világszerte szokatlan intézményét, tovább növelve a győztes győzelmének aránytalanságát.
- A rendszer fenntartotta az ajánlások visszaélésekre alkalmas adó intézményét.
- A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának bevezetése két szempontból is felveti a diszkrimináció gyanúját. Egyrészt a lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz képest ők pártlistára nem szavazhatnak, ugyanakkor velük ellentétben számukra biztosított a levélben szavazás lehetősége.
- A 13 nemzetiség regisztrált tagjai számára biztosított kedvezményes mandátum lehetősége, elsősorban a nagy számú roma választópolgár esetében rengeteg elveszített pártlistás szavazat lehetőségét hordozza magában egyetlen nemzetiségi mandátumért. Ezen kívül az elektronikus nemzetiségi regisztráció szabályai felveti a visszaélés lehetőségét.
- Az új választási eljárási szabályok közül alkotmányossági aggályokat vet fel
 - a Nemzeti Választási Bizottság mandátumának a két parlamenti ciklusnál is hosszabb időre, kilenc évre történt emelése,
 - a pártok médiakampányának gyakorlati korlátozása a kormánypártok befolyása alatt álló közszolgálati médiára (a kereskedelmi médiumok csak belátásuk szerint adhatnak azonos mennyiségű ingyenes műsoridőt a pártoknak),
 - a kampányfinanszírozás új szabályai sem zárják ki a korrupció lehetőségét.

Ami a szükséges módosításokat illeti, értelemszerűen, az említett egyoldalú, a kormánytöbbségnek kedvező jogalkotást a kifogásolt pontokon fel kellene váltani egy, a parlamenti pártok konzultációján alapuló új szabályozásnak, de erre csak akkor van lehetőség, ha a jelenlegi demokratikus ellenzéki erők kétharmados szavazataránnyal megnyernék a választásokat, hiszen a kétharmadoság még nem minősített többségű győzelmük esetén sem ad erre lehetőséget, ha azt a jelenlegi kormánypártok nem kívánják.

*



Kolláth György, alkotmányjogász, az ELTE és a TF címzetes egyetemi docense.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket?

Az 1989-ben egyszeri alkalomra készült, ill. szóló parlamenti választójogi törvény bevált, jól működött 2010-ig: közjogilag is, de a pártrendszer relatív, ugyanakkor indokolt mérvű stabilitása szempontjából szintén. Biztosította ez a törvény (és a Vet.) a demokratikus választási alapelveknek és a nemzetközi, ill. uniós mércéknek is megfelelő szabad, tisztességes, átlátható választásokat, előmozdította azok legitim eredményét. Gond a 20 év alatt nem elsősorban jogalkotási, hanem jogkövetési tekintetben mutatkozott meg: két lényeges kivétellel. Egy: a párt-, és kampány-finanszírozás, ill. annak kontrollja elégtelen volt és maradt. Kettő: a választókerületi „utánaigazítás” rossz volt, majd részrehajló módja miatt tovább romlott. Kisebb, de érzékelhető gondja-baja volt, illetve lett még az arányosság kritériumának elégtelensége. Helyénvaló volt a parlamenti küszöb alkalmazása, így többpárti, mégis - jogi tekintetben - működőképes parlamentek képződtek 20 év alatt. Más kérdés, hogy a frakciófegyelem fair módon kialakulni, átalakulni, elvszerűen, s egyben hatékonyan (együtt)működni nemigen tud(ott).

Mennyiben változik mindez az új szabályokkal? (Mennyiben segíti a nagy pártokat, ad-e lehetőséget a kisebbeknek a bejutásra, biztosítja-e a kormányozhatóságot, mennyire válik aránytalanná a rendszer?)

Hiba volt az új - kétharmaddal átvitt, így rendkívül részrehajló, önkényes és időleges - választójogi normákat kritikus tartalmuk és módjuk szerint megalkotni. Ez így nem az erő, hanem az előre felismert, bekalkulált fair versenyre való képtelenség manifesztuma lett. Drasztikusan a többségi elv felé mozdult el a rendszer, holott ennek az ellenkezője kellett volna. Szétszakadni látszik a rendszer: 20-25 jelölt szerepel a szavazólapokon, így bornírt módon csekély, kicsiny többséggel is lehet nyerni. Mindez nem a kikristályodás, hanem a szélhullás irányába mutat. Túl nagy ár azért, hogy a dezorganizáltak között és ellenében egy centrum nyerhessen. Minthogy a választójog a jogállam részét alkotó demokratikus legitimáció gyakorlati megvalósulása, sőt és továbbá a népszuverenitás valós, reális leképeződése (e népképviselőt döntően maga a közvetett demokrácia), egyszersmind pedig a legfőbb alapjogok egyike: nos, mindhárom vonatkozásban pártos visszalépés, visszaesés következett be a 2010-2014-es években. Ha 8.1 millió választópolgár közül és a zöme ellenében 2,7 millió vokssal, 53%-kal parlamenti 2/3-hoz lehet jutni, ám még azt a szisztémát is tovább egyirányúsítják: ez rombolja magának a választójognak, s általa a jogállamiságnak is a minőségét, tekintélyét, alkotmányos rendeltetését. Európa másfelé tart, mi „keletiesedünk”.

Ön szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Finomhangolására egy nagyon tiszta, független, pártsemleges monitoring révén, annak konklúziójaként igen: önérdékű többségi átszabására nem. Ezt szemléletesen a 386 fős parlament afrikai stílusú (?) „zsugorítása” tükrözi. 20 év értékeinek, bevett megoldásainak, arányainak a megtartásával kellett és lehetett volna megfelelni a Házat, s talán ennek során, ill. keretében kidobni a megyei pártlistát. De a meghozott változtatások önérdékűek: nem hogy kicsit lejtének, de meredeken egy irányba húznak az új megoldások. Konszenzusképtelen kialakításuk kezdettől következetes bojkottot indokolt volna. Egészében véve is egyirányú, önkényes és földcsuszamlásszerű a módosítás: a 2010-es nyerő mértékekkel 2014-ben még nagyobb mandátumarány

képződnek. Nem fair az egyforduló előírása és annak indokolása sem, és problematikus a nemzetiségi választási rend megformálása is. Társadalmi támogatás nem övezte ezt a fajta változtatgatást: prognózisom szerint legkésőbb 2018-ra új jogi infrastruktúra lesz szükséges.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol a új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

Egy elemet, elvet említek: elmozdulás kéne az arányos rendszer irányába. Demagóg ellenérv, hogy „de a nép utálja a pártokat”. Ösztönző, a konszenzus felé való nyitás is kéne, mert nélküle akár 2-4 millió választó, főként a csömör okán marad távol. Két opció volna talán itt: 1) Az eddiginél sokkal inkább szavatolni a 4 klasszikus alapelv gyakorlati érvényét (mivel a közvetlenség kivételével a másik hármat veszély fenyegeti). 2) Sokkal jobban, sőt preventíve számolni kellene a strasbourgi ítélezés ide vonatkozó elveivel, precedenseivel, főként a szabad joggyakorlás - idézem - „körülményei” megfelelésével.

Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Egészében véve rossznak: időzavarban, mennyiségi jellegű, mások elől elhappoló hajsza folyt időntúl is. Hibásan megtört az egy választó, egy ajánlás elve, joggal való visszaélés látszik a törvényi mértéket jócskán meghaladó aláírásgyűjtés, raktározás, beékesítés vonatkozásában; a kopogtatócédulás rendszert elutálták, ám nála rosszabbal álltak elő.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

E kérdés válasza még lesújtóbb, mint az előzőé. *De jure* és *de facto* vonatkozásban e téren az esélyegyenlőség elveszett. Ám itt is bejött, hogy célzatosan, hamisan mit is kéne utálni (a kereskedelmi médiát): nem támogató, hanem korlátozó logikával nyúltak majd' mindenhez hozzá, ami csak annak kedvez, aki minden tekintetben készen (hadrendben?) áll. Nem látni összhangot az egyébként részben új tartalmú Btk., és a tilos, szabad, közömbös kampány-metodikák között. Az új eljárási törvény bornírt mértékben és módon sikerületlen jogszabály: kezdve annak tönkretett, kilúgozott, amúgy viszont változatlanul számon kérhető, normatív alapelveivel.

Lát-e pozitív változásokat a kampányfinanszírozás terén?

Úgynevezett liberalizációt igen, azt a szemléletet, hogy van itt pénz, csak igényelni kell. De nem azonos alapú az egyéni jelöltekre és a pártokra vonatkozó normacsoport, légiés az elszámolás is, tehát sok év alatt sem sikerült biztonságos és kontrollálható rendet kialakítani: talán nem is ez volt a cél, csak ennek színlelése. „Burundi mintájú” eltérések, (nívó)különbségek lehetnek a büdzsé, a tér, a módszer és a kültéri jelenlét tekintetében a

Mit gondol az egyfordulós rendszerről?

Hiba és kamu az ideológiája, főként, hogy pártos okból csakis „elvtelen” alkukat vizionálnak. Ebben sem egyféle, döntő, megtakarításos pénzkérdés egy normális demokrácia, és annak keletkezése. Mégsem baj, ha már így lett, de összezsírozása a többi elemmel még hátra van (az egyforduló ui. megnövelné a voksolás előtti időigényt választási szövetségekötésekre, előzetes minikoalíciókra, ám hiába). Úgynevezett liberalizációt igen, azt a szemléletet, hogy van itt pénz, csak igényelni kell. De nem azonos alapú az egyéni jelöltekre és a pártokra vonatkozó normacsoport, légiés az elszámolás is, tehát sok év alatt sem sikerült biztonságos és kontrollálható rendet kialakítani: talán nem is ez volt a cél, csak ennek színlelése. „Burundi mintájú” eltérések, (nívó)különbségek lehetnek a büdzsé, a tér, a metódus és a kültéri jelenlét tekintetében a választáson indulók között.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Tankönyvi tétel, hogy miként lehet(ett volna) tárgyilagosan és független szakértelem közreműködésével térképészkedni. Másként történt: kerületek, települések etc. oda-vissza csatolgatása művi és önérdékű lett. Az Alaptörvény alapvetően üres maradt, felhatalmazással utalt ki fontos témát, lásd: kettős állampolgárok voksolása. Formailag sarkalatos lett az új joganyag, érdemében viszont képződött benne és általa alkotmány sértő megoldás is. A kétféle értelemben vett külhoniak szavazási módjának különbsége sérti a jogegyenlőséget, de a Római Szerződést is. Komoly kontroll, megalapozás, konszenzus mindeme körben sem volt.

Mi a véleménye a megyei listák megszüntetéséről?

Önmagában nem gond, ám egy rendszer része. Akkor jó a megyei listás mód, ha a polgárok ismerete és kötődése okán éppen a helyén van, ugyanakkor kiváltható adekvát módon az új, fair szisztémába(n), és közömbös, ha csak úgy kidobják. Helyben, megyében azért még volna ismeretség X,Y,Z személyiségéről, országosan már ez felvizeződhet. Riasztó és elkeserítő, hogy országos listán olyan alakok is bejuthatnak, akiket helyben vasvillával kergetnének el: ez mire való, kinek jó?!

Mit gondol a töredékszavazatok számításának változásairól?

Önleplező, rendszeridegen műhiba a győztes kompenzálása.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

Hiba! Elvtelen, ill. sikerületlen az a két mód, mely szerint egy-egy kör nem kettő, hanem csak egy-egy szavazólapot kap. Ez nem bruttó-nettó játék dolga volna. A problémát próbálták ekként kodifikálni, nem annak reális, összefüggő, kimunkált, széles körben megalapozott, egyeztetett, kiérlelt módját. Ez a lényegi vonása az egésznek is.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Ha valakinek joga van valamire, de valós, reális esélye nincs vagy alig, ill. szűkítve van, akkor az jogvesztő, ergo nem alkotmányos. Azonos megoldás kellett volna - levélbeni metódus is - mindkét nem honi aktív választói körre nézve. Egyezményesértés ez, várhatók strasbourgi perek: kár.

Összességében hogyan értékeli a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt? Van esetleg olyan külföldi példa, aminek a bevezetését érdemes lenne megfontolni egy újabb reform alkalmával?

Summázként: nem várható, hogy fair, tiszta, átlátható és esély-egyenlő, ergo legitim választások legyenek 2014. áprilisában: sem *de jure*, sem *de facto*. Egy egyébként angol nyelvű, friss dolgozatomból idézem a két zárómondatot: Jellemzően a demokratikus ellenzék érve a voksolásban való részvétel mellett az, hogy a titkosság a fülkében még biztosítható. A választási kihívások, kilátások jogállami szempontból olyanok, mint amikor a kártyajátékos - hogy 21-gyel nyerhessen - 19-re lapot kér.

*

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán alkotmányjogász, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tanársegédje.



Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Az országgyűlési egyéni választókerületi képviselőjelöltek indulásához kapcsolódóan az ajánlószevények rendszere valóban sok visszaélésre adott okot, így időszerű volt a jelöltállítás újragondolása. A választott megoldás, az *ajánlóívek rendszere* azonban a jelek szerint *több problémát okozott, mint amennyit megoldott*. A választópolgárok az ajánlóíveken személyes adataik kitöltése után, aláírásukkal támogathatják a képviselőjelöltek indulását – az adatokhoz tehát a jelöltek, jelölőszervezetek továbbra is hozzáférhetnek. Nehezen értelmezhető a választási eljárási törvény előírása, amely szerint egy választópolgár több jelöltet is támogathat aláírásával. Ez tette lehetővé, hogy

sajtóbeszámolók szerint egyes választókerületekben különböző jelöltek számára aláírásokat gyűjtő aktivisták kicserélhették egymás közt a korábban összegyűjtött személyes adatokat, és hamis aláírásokat vezettek rá az ajánlóívekre. A választópolgárok személyes adataival való visszaélés a résztvevők számára kölcsönösen előnyös lehetett: ezzel az együttműködő jelölő szervezetek mindegyike – a politikai versenyben való tényleges részvételi szándékától és valós támogatottságától függetlenül – hozzájuthatott a nyilvántartásba vett képviselőjelöltek (és országos listák) után járó költségvetési támogatáshoz. Mindenképpen átgondolásra szorul tehát a visszaélésekre lehetőséget adó ajánlási rendszer, amelyben *nincs helye a többes jelölésnek*.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

A kampányra vonatkozó szabályokat tartom *az új szabályozás leginkább érzékeny pontjának*. Fontos rámutatni, hogy a kampány nem pusztán az egymással versengő pártok kommunikációs eszközét jelenti, hanem a választópolgárok alapjogait abban a vonatkozásban, hogy a közügyekben megfelelően tájékozódhassanak, megfelelő információk birtokában formálhassanak véleményt, vehessenek részt a politikai versenyt övező vitákban – ezt a véleménynyilvánítás szabadsága, és az információszabadság, a tájékozódás szabadsága védi.

A *politikai reklámok közzétételének korlátozására* vonatkozó szabályok először az új választási eljárási törvényben jelentek meg. Bár az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöki vétó eredményeként az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában megállapította, hogy a kampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenesek, azokat a negyedik Alaptörvény-módosítás – megengedhetetlen módon – az alkotmányos normák részévé tette. A nemzetközi fórumok bírálatának hatására az ötödik Alaptörvény-módosítás feloldotta ugyan azt a korlátozást, amely szerint a politikai reklámokat kizárólag a közszolgálati rádió- és televízió műsorszolgáltatók közvetíthetik, a közlés kötelező ingyenes jellegét azonban megőrizte. Nem meglepő, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók (amelyek bevételeinek jelentős részét a reklámidő értékesítése jelenti) közül a törvényi határidőig egy sem jelezte politikai reklámok közzétételének szándékát – a korlátozás tehát hatásában változatlanul fennmaradt. Magyarországon a piacra lépés törvényi feltételeinek megteremtése óta a kereskedelmi műsorszolgáltatók adásai a legnézettebbek, szemben a közszolgálati műsorszolgáltatókkal, amelyek a teljes népesség alig több, mint 10 %-ához jutnak el. Azzal, hogy a jelölő szervezetek üzenetei ténylegesen nem továbbíthatók rádió- és televízióadások útján a legtöbb választópolgárhoz, mindannyiunk véleménynyilvánítási szabadsága sérül.

Hasonló módon alkotmánysértőnek bizonyulnak a szabályozásnak azok az elemei, amelyek a *politikai hirdetések közterületi hirdetését* korlátozzák. Az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló korábbi kormányrendeletet módosította olyan tartalommal, hogy annak előírásai a választási plakátokra is

vonatkozzanak. Ennek megfelelően tilos választási plakátok elhelyezése többek között közvilágítási-, villany- és telefonoszlopon, közút felett, lakott területen kívül autópálya, autópálya és főútvonal mellett 100 méteres távolságon belül. A módosítás eredményeként a kormányrendeleti szintű szabályozás a választási eljárási törvénynek a plakátolást rendkívül széles körben megengedő szabályaival szemben korlátozza a kampányt, ezzel pedig a véleménynyilvánítás szabadságát. Sajnálatos, hogy a szabályozással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság (szűk többséggel meghozott döntésében) nem fogadta be és nem bírálta el érdemben. Bizakodásra ad ugyanakkor okot a Kúria megállapítása, amely szerint a kormányrendelet korlátozó szabályai nem alkalmazhatók a választási eljárási törvény előírásaival szemben.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségét teljesítette az egyéni választókerületek újrajrészolásával: az Alkotmánybíróság a 193/2010. (XII. 8.) AB határozatával megsemmisítette a korábbi választókerületi beosztást. Azon túl, hogy az egyes választókerületek lakosságszámában adott esetben a háromszoros értékhez közelítő eltérések is voltak (ezzel nyilvánvalóan az egyenlő választójog sérelmét okozva), a szabályozás jogforrási szintje sem volt megfelelő: a korábbi választókerületi beosztást kormányrendeleti szintű norma tartalmazta. Az új szabályozás értékeléséhez világos támpontokat ad az említett alkotmánybírósági határozat: míg a választókerületi határok meghatározásához (és későbbi korrekciójához) szükséges szempontokat, garanciális szabályokat sarkalatos törvényben kell szabályozni, a konkrét választókerületi beosztás esetében a *törvényi* szabályozás könnyebb módosíthatósága az irányadó szempont, így a választókerületi térképet nem indokolt sarkalatos törvénybe foglalni. A törvényalkotó ezt a finomhangolást nem végezte el a szabályozás kereteinek kialakítása során (a választókerületi térképet is sarkalatos törvény tartalmazza), a választókerületi beosztás kialakítása pedig – az európai alkotmányos követelményekkel ellentétesen – nélkülözötte a nyilvánosságot, abban szakértők, valamint az ellenzéki pártok delegáltjai nem vettek részt. Minden kormányzat természetesen törekvése, hogy saját maga számára kedvezően alakítsa a választókerületi beosztást, ezért kell még *a látszatát is elkerülni a részrehajlásnak* – ez pedig láthatólag nem sikerült.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

Azok a választópolgárok, akik valamely nemzetiséghez tartoznak és regisztrálják magukat, látszólag a jogkiterjesztés lehetőségével élnek, amikor a kedvezményes mandátumszerzés reményében nemzetiségük listájára szavaznak a pártlisták helyett – a szabályozás azonban mégis ellentmondásos helyzetet eredményez számukra. A szabályozás mércéje az az alkotmányos követelmény, amely szerint a népképviselői szervek választásában a politikai közösség valamennyi tagja egyenlő súllyal, egyenlő feltételek mellett vehet részt. A magyarországi nemzetiségek – akik politikai közösséghez való tartozását, kiemelt védelmét az Alaptörvény is megerősíti – azonban azzal a

helyzettel szembesülnek, hogy esetükben a kedvezményes nemzetiségi képviselet a politikai képviselet rovására valósul meg: a nemzetiségi regisztrációval szükségképpen azt a döntést is meg kell hozniuk, hogy politikai helyett csak nemzetiségi preferenciájukat nyilvánítják majd ki a listás szavazatuk útján. A kedvezményes nemzetiségi képviselet biztosításának ára tehát a politikai képviselet korlátozása – ez *a különbségtétel azonban nem elfogadható a politikai közösség egyenlő tagjai között*. Megfelelő megoldás lehet, ha a kétszavazatos (egyéni választókerületi és pártlistás) választás rendszerének megőrzése mellett küldhetnének szöszölókat az Országgyűlésbe a nemzetiségek.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Az állampolgárság feltétele mellett a közös európai alkotmányos hagyomány egyaránt elfogadja a választójog lakóhelyhez kötését és annak mellőzését is. A választott megoldás, amely a lakóhely alapján a választójogosultság tartalmában tesz különbséget, azonban ebben a kontextusban is szokatlan. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltre és országos listára is szavazhatnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára csak a listás voksolás lehetőségét biztosítja a törvény. Bár kétségkívül megfontolandók azok az érvek, amelyek szerint az alkalmazott megoldás a szavazatok súlya tekintetében nem jelent elmozdulást az egyenlő választójog követelményétől, *a szavazatok számának egyenlőtlensége nem igazolható*. Léteznek olyan megoldások (pl. önálló választókerületek kialakítása), amelyek alkalmazásával a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok magyarországi lakóhellyel rendelkező társaikhoz hasonló keretek szerint szavazhatnak.

A szavazás módja tekintetében fontos – az európai gyakorlatban egyébként szintén ismert – újítás a levélben történő szavazás, ez azonban csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára áll rendelkezésre. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a korábbi szabályozáshoz hasonlóan a külképviseleteken szavazhatnak. *A szavazáshoz való hozzáférés tekintetében a két alanyi kör között azonban nincs releváns különbség, ami igazolná eltérő szavazási módok alkalmazását*. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező, külföldön tartózkodó választópolgárok a külképviseleti szavazás kizárólagos lehetőségével élve esetenként hosszabb utazást vagy költséget vállálnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező polgártársaik a szavazási levélcsomag előzetes igénylésével és továbbításával lényegesen kevesebb fáradsággal vehetnek részt a választáson. Mindenképpen szükség van tehát a szabályozás alkotmányos korrekciójára, és a levélben történő szavazás lehetőségének biztosítására a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára is.

*

Orbán Balázs, a Századvég Alapítvány kutatási igazgatója.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal?



Először is azt érdemes tisztáznunk, hogy nincs önmagában véve jó vagy rossz választási rendszer. Ez az alapvető és mások által is ritkán vitatott megállapítás ugyanis az elmúlt időszak felfokozott kampányhangulatában kicsit háttérbe szorul. Minden ország választási rendszere más, különböző előnyökkel és hátrányokkal. A választási rendszerek fókuszai, alapvető céljai is mások. Ahogyan azt Giovanni Sartori az egyik – nem csak számomra legkedvesebb, Összehasonlító alkotmányműveltség című – művében elég plasztikusan megfogalmazta: a tisztán arányos rendszernek kizárólag az a célja, hogy a szavazatok megoszlását tükröző parlamentet hozzon létre, ezzel szemben a tisztán többségi rendszer viszont nemcsak parlamentet, hanem kormányt is létre akar hozni. Az, hogy melyik elvet részesítjük előnyben, tulajdonképpen hit, vagy ha úgy tetszik, (politikai) meggyőződés kérdése. Talán még jobban érthetővé válik a lényeg, ha onnan közelítjük meg a kérdést, hogy egy demokráciát nem az különböztet meg egy diktatúrától, hogy milyen eltérések figyelhetők meg a választási rendszerben, hanem hogy az emberek valódi akaratát kifejező választási eredmény létrejöhet-e, és képes-e magának érvényt követelni.

A rendszerváltozás kerekasztal-tárgyalásain kialakított választási rendszerünk olyan volt, amilyen a rendszerváltozás maga. Politikai kompromisszumokat tükröző, vegyes szisztéma. Külföldi szakértők a magyar megoldást semleges megközelítéssel az egyik legösszetettebb, negatív megközelítéssel pedig a legbonyolultabb választási rendszernek nevezték a világon. Állandó példaként az országgyűlési képviselők számát szoktam felhozni akkor, ha arról beszélek, hogy a korábbi rendszer inkább különböző alkuk eredményeként, nem pedig átgondolt elvek mentén született meg. Miért éppen 386 az országgyűlési képviselők létszáma? Pusztán csak azért, mert a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményét tükröző kisebb egyéni választókerületi létszámot az utolsó állampárti parlament nem volt hajlandó megszavazni. Annak képviselői ugyanis abban bíztak, hogy nagyobb országos ismertségük révén az elkövetkező demokratikus választásokon az egyéni körzetekben jobb eredményt lesznek képesek elérni. A sors fura fintora, hogy utóbb ez az elképzelésük – ugyanúgy, ahogy az ellenzéki oldal jó néhány előfeltételezése is – teljesen tévesnek bizonyult. Az ugyanakkor nem tagadható, hogy a korábbi választási rendszer végeredményben betöltötte funkcióját. A legnagyobb előnyének például azt tartom, hogy a rendszerváltozás utáni lengyel parlamentre jellemző

fragmentálódást sikerült a 4 %-os, majd az 5 %-ra emelt parlamenti küszöb révén elkerülni. Jó, hogy volt olyan mocsár, amelyből Magyarországnak nem kellett kikászálódnia!

Szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Kiindulási pontként el kell fogadnunk az országgyűlési képviselők létszámának csökkentésére vonatkozó politikai döntést. Ennek fényében a választási rendszer reformjának szükségessége sem kérdőjelezhető meg. A létszámcsökkentésre vonatkozó döntés mögött természetesen nem csak politikai okok húzódtak, hiszen statisztikai értelemben is alátámasztható, hogy az országgyűlési képviselők létszáma arányaiban jóval az európai átlag fölötti volt. A 199-es új létszám sokkal egészségesebbnek tűnik. Az új parlamenti képviselői szám elkerülhetetlenné tette a választási rendszer reformját is, hiszen a korábbi rendszer az új létszámmal már nem lett volna működőképes. A 2010 előtti hasonló vitákat figyelve nem lehet kétségünk afelől, hogy az átalakítás legfigyelemreméltóbb része éppen az volt, hogy hogyan lehetett ezen kisebb létszámú parlament mellett megtartani a korábbi vegyes rendszert. Arend Lijphart híres politológusnak tulajdonítható az a nemzetközi összehasonlító kutatásból kikövetkeztetett megállapítás, hogy ugyan a választási rendszerek viszonylag gyakran változnak, de meglehetősen ritka az, hogy többségi, arányos vagy vegyes rendszerről országok más rendszerre térnének át. Ez a megállapítás a magyar rendszer átalakításának esetében is igaznak bizonyult. Jól látható, hogy a jogalkotó mindent megtett azért, hogy a vegyes rendszert megtartsa, és ne lehessen őt a választási rendszer radikális átalakításával vádolni. Ezen elementáris kényszerítő erő mellett szokás megemlékezni a nemzetközi szervezetek elvárásaiból eredő determinációról (pl. választójogi korlátok, ajánlási rendszer anomáliái) illetve az Alkotmánybíróság választókerületi térképet megsemmisítő döntéséről is, mint olyan tényezőkről, amelyek kifejezetten egy új választási szisztéma létrehozásának szükségessége felé mutattak.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol az új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

A korábbi kérdésnél is próbáltam utalni arra, hogy nehéz ebben a tekintetben a nemzetközi összehasonlításra támaszkodni, mivel minden ország más választási rendszer mellett tette le voksát, és így más problémákkal is küszködik. Néhány helyen a magyarhoz hasonló irányú változások zajlanak, míg máshol a politikai elképzelések éppen az ellenkező előjelűnek bizonyulnak. Csak hogy egy példát említsek: miután az olasz alkotmánybíróság tavaly év végén megsemmisítette a korábbi olasz választási rendszert, – ismerve az olasz politikai berendezkedést – nyilvánvaló volt, hogy az olasz politikai pártok a stabil kormányzóképeséget jobban elősegítő többségi rendszer irányába akarnak ellépni. Nem okozott tehát meglepetést, hogy milyen változások zajlanak Rómában.

A magyar rendszerrel kapcsolatban szerintem három alapvető elvet emelhetünk ki, ami jól láthatóan befolyásolta a jogalkotót, és alapvetően megkülönböztethetővé teszi az új rendszert a korábbitól. Az első az egyszerűsítés, amely a korábbi összetett magyar

választási rendszer után szinte adta magát. A korábbi három ág helyett két ág lett, így a mandátumtranszformálás a vegyes rendszer fenntartása mellett a lehető legegyszerűbbé vált. Ugyanezen elv alá sorolható be a kétfordulós rendszer megszüntetése is. Ezt a változást jogi értelemben nem nagyon lehet minősíteni, politikai értelemben ugyanakkor tisztább helyzetet eredményez, hiszen a választók számára egyértelműbbé válik döntésük direkt következménye, míg kevesebb politikai mozgásteret tesz lehetővé a pártoknak.

A második alapelv az új formációk megjelenésének és a kisebb pártok parlamentbe jutásának elősegítése. Több elem – például a könnyített jelöltállítás és az állami kampánytámogatás – is ennek az alapelvnek az érvényesülését segíti elő. Mindez, azzal együtt is, hogy megmaradt az új választási rendszerben az 5%-os bejutási küszöb, ténylegesen segít abban, hogy a nagy pártokhoz képest esélytelenebb kis pártok sikeresen szerepeljenek.

A harmadik jól kivethető alapelv pedig talán úgy fogalmazható meg, hogy az új rendszer arra tesz kísérletet, hogy ha egy párt a szavazatok relatív többségét megszerzi, akkor ez egyúttal 50% fölötti mandátumtöbbséget is eredményezzen számára az Országgyűlésben. Ezt segítő elem például a vegyes rendszer arányos ága felől a többségi ág irányába végrehajtott hangsúlyeltolódás, illetve a győzteskompenzáció intézménye. Nem tudhatjuk bizonyosan, de nekem az a meggyőződése, hogy ennél a változásnál a jogalkotót az a premissza vezette, mely szerint a rendszerváltozás utáni politikatörténet nem a koalíciós kormányzás szükségességéről és sikerességéről szólt – politikai oldaltól függetlenül. Természetesen mindhárom alapelvet lehet vitatni, de azt gondolom, hogy ezen alapvetések lenyomata végső soron jól látható és visszakövethető az új választási rendszer legtöbb elemében.

Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Ahogy már érintőlegesen szóba került, a jelöltállítás és a kopogtatócédula intézménye a korábbi választási rendszer legneuralgikusabb pontja volt. Itt most nemcsak a visszaélésekre, hanem a korábbi rendszer igazságtalanságaira is gondolok. A kopogtatócédulás megoldással való visszaélések Magyarországon elterjedt gyakorlatát egyik jogállami demokrácia sem tenné ki az ablakba, így az ebbe az irányba tett lépések felettébb üdvözlendők. Az igazságtalanság alatt pedig azt értem, hogy nem tűnik fair eljárásnak az, amely egy választásokon később majdnem 7,5 %-ot szerző párt elé a megmérettetés előtt szinte teljesíthetetlen, illetőleg csak nagy kínok között teljesíthető jelöltállítási korlátokat állít. A jelöltállítási rendszer szigorán tehát mindenképpen enyhíteni kellett! A mostani sajtóhírek mellett könnyen felejtjük el, hogy a jogalkotó úgy könnyítette a jelöltállítás rendszerén, hogy a népszavazások során már kipróbált és működőképes ajánlóíves megoldás bevezetése mellett döntött. Önmagában vizsgálva ezt a döntést, akár logikusnak is minősíthetjük, hiszen itt újfent nem radikális változtatás, hanem egy itthon jól ismert jogintézmény adaptálása következett be. Én egyébként úgy látom, hogy a büntetőjogi, valamint választási szankciórendszernek és apparátusnak jelen jogszabályi és emberi erőforrási keretek között is alkalmasnak kell lennie arra, hogy az esetleges visszaélések kiszűrje. Reményeim szerint ez be is fog következni!

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

Valóban kényes kérdéssről van szó, amelyről a megfontolt diskurzust véleményem szerint szintén a választások közelsége hátráltatja. Leegyszerűsítő jellegük miatt nem tudok egyetérteni azokkal a megállapításokkal, amelyek azt állítják, hogy választási kampányt csupán korlátozottabban lehet folytatni, és ez így nagy általánosságban a jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében a véleménynyilvánítás szabadságát alkotmányellenesen korlátozza. Érdeemes talán egy kicsit árnyaltabban megközelíteni a kérdést, és úgy fogalmazni, hogy a kampányolás fókusza megváltozott, azaz az új kampányszabályozás az egyes kampánytechnikák közötti hangsúlyeltolódásra készíti a pártokat. A jogalkotó háttérbe szorította például a hagyományosabbnak tekinthető televíziós kampányokat, amelyek jelentősége egyébként a nyugati demokráciákban, ha nem is rohamosan, de csökken. Ennek alkotmányossági megítélése európai értelemben sem egységes, láthatjuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság elég szigorú álláspontot foglalt el a kérdésben, míg a strasbourgi bíróság egy brit ügyben a magyarhoz hasonló szabályozásról azt mondta ki, hogy az egyensúlyt teremt a véleménynyilvánítás szabadsága és a semlegesség követelménye között, amely csak esélyegyenlőséget biztosító korlátozó szabályozással érhető el. Ezzel szemben a direkt kampányeszközök, a választópolgárok személyes meggyőzésére és az internetes kommunikációra épülő kampányok jelentősége és jogi lehetősége megnőtt. Én ebben a körben nagyon fontos változásnak értékelem a kampánycsend intézményének eltörlését, amely egyrészt hazai vonatkozásban egy működésképtelen jogintézménynek bizonyult, másrészt szerintem kifejezetten ellene hatott a normális demokráciákban bevett és szükségszerű agitálásnak. Ehhez még csak azt tenném hozzá, hogy a széttartó jogorvoslati fórumrendszer okán a kampánycsendet évtizedek alatt sem sikerült egységes jogalkalmazói megítélés alá helyezni. Mindezt azért tartom fontosnak, mert biztos vagyok abban, hogy a kampánycsend maradványának, a szavazókörtől számított 150 méteren belüli kampányolás tilalmának jogalkalmazói megítélése még így is a választások napjának egyik jogi kulcskérdése lesz.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

A választókerületek újraszabályozása minden esetben egy választási rendszer átalakításának legkényesebb pontja. Véleményem szerint örömteli, hogy az a tarthatatlan és alkotmányellenes helyzet, amely a korábbi beosztást jellemezte, megszűnt. Természetesen az új körzethatárok kialakítása heves politikai vitákat indukált. Ezt azonban természetesnek tekinthetjük, azt hiszem, hogy ez valamennyi demokratikus politikai berendezkedésű országban elkerülhetetlen lett volna. Jogi értelemben szerintem sokkal izgalmasabb az a kérdés, hogy milyen konkrét megoldást választott a jogalkotó a választókerületek beosztásának szabályozására. Valószínűleg kisebbségben vagyok a véleményemmel, de én például nem tartanám Magyarországon szerencsésnek egy olyan rendszer bevezetését, mint például a brit Boundary Commission testület, ahol egy elvben pártsemleges szakértői kör dönt a körzetek újrajrrolásáról. A választókerületek

újrarajzolása ugyanis nem egy politológiai, netán választásszociológiai szakkérdés. Természetesen a körzetek átrajzolása során ezeknek a szaktudományoknak a vizsgálódásai szerepet játszhatnak, és egyúttal a törvényben rögzített kötelezettségeknek is fontos szerepe van, de egy adott terület egyik vagy másik körzethez csatolása végső soron, valójában politikai kérdés. Ezekért a döntésekért pedig a politikusoknak kell vállalniuk a politikai felelősséget. Így önmagában az, hogy a választókerületi beosztást törvény tartalmazza (ezt egyébként maga az Alkotmánybíróság is előírta), és a rendszeres felülvizsgálatot a törvény az országgyűlési képviselőkre bízta, nem vitatható. A következő kérdés az, hogy sarkalatos vagy „sima” törvény tartalmazza-e a választókerületi beosztást. Ebben a tekintetben én nem becslném le a sarkalatos törvény stabilizáló hatását, hiszen „feles” törvény esetén valamennyi választási ciklusban újra és újra előkerülne a választókerületek módosításának kérdése. Ettől függetlenül természetesen politikai értelemben érthető, ha az ellenzék vitatja az éppen most sarkalatos törvényi szintre emelt választókerületi beosztást. Most egyébként, hogy az új választási rendszerrel kapcsolatos kritikákkal foglalkozik az ember, fellapoztam az önkormányzati rendszer 1994-es átalakításával kapcsolatos parlamenti dokumentumokat és újságcikkeket. Ezekből egyértelműen kiderül, hogy az 1994-es országgyűlési választásokon megválasztott kétharmados parlamenti többség az ellenzék elementáris tiltakozása mellett 1994. augusztus 30-án sürgős tárgyalást kérve nyújtotta be a választási reformot, melyet az ellenzék távolmaradása mellett 1994. október 30-án fogadott el, és az új szabályok alapján az önkormányzati választásokra már 1994. december 11-én sor került. Az ellenzéki kritikák akkor a maihoz hasonló módon politikai számítással vádolták a kormánypártokat, a 1994-es esetben az idő azonban végül inkább azt bizonyította – lévén, hogy az a szabályozás néhány elemében még ma is él –, hogy egy működőképes és elfogadható konstrukció született.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

A nemzetiségek parlamenti képviseletének megteremtése Magyarország fontos nemzetstratégiai célja, nem pedig egy korábbi alkotmányos mulasztás orvoslása. A határon túli magyar közösségek jogérvényesítésének elősegítését véleményem szerint nagy mértékben támogatja, ha Magyarország példamutató nemzetiségi képviseleti rendszert működtet. Így a parlamenti képviselet bevezetése már csak emiatt is üdvözlendő. Téves az a közkeletű érv viszont, amely azt mondja, hogy az Alkotmánybíróság egy korábbi döntéséből következően kellett az Országgyűlésnek a parlamenti képviselet biztosítása. A parlament az Alkotmánybíróság akkori döntéséből eredő kötelezettségének eleget tett akkor, amikor a mulasztást a nemzetiségi – akkori nevén nemzeti és etnikai kisebbségi – önkormányzati képviseleti rendszer felállítása útján orvosolta. Ennek a történetnek egy érdekes leágazása, ezért talán érdemes néhány szót ejtenünk arról, hogy a magyar alkotmányos rendszerben hogyan is tudhatjuk bizonyosan, ha egy alkotmányos mulasztás orvoslásra került. Hiszen az Alkotmánybíróság általában nem hoz külön döntést arról, hogy mennyiben tartja saját korábbi döntésével megfeleltethetőnek a jogalkotói reakciót. A legautentikusabb választ erre a kérdésünkre sajátos módon az Alkotmánybíróság honlapján találhatjuk, ahol a Hivatal rendszeresen

vezeti, hogy az Országgyűlés mely alkotmányos mulasztásokat szüntetett meg és melyeket nem – nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság Hivatalának értelmezése szerint. Nos, ezen összeállításban a nemzetiségi önkormányzati rendszer felállítása óta már nem szerepel ez a mulasztás. Ettől függetlenül a fenti érvek mentén a nemzetiségi parlamenti képviselet valamilyen módon történő biztosítását mindenképpen szükségesnek gondolom. Éppen ezért talán nem a legszerencsésebb fejlemény, hogy előreláthatólag nem lesz szavazati joggal rendelkező nemzetiségi képviselő a következő Országgyűlésben. Ehelyett mind a 13 nemzetiség szószólóval képviseltetheti magát. Persze kétségtelen az is, hogy ez a helyzet – tudniillik, hogy csak szószólóként, nem pedig képviselőként lesznek tagjai a parlamentnek a következő ciklusban a nemzetiségek – egyúttal a népszuverenitás és nemzetiségi képviselet közötti alkotmányos feszültségeket is feloldja.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

A határon túli magyarok választójogának biztosítása az új magyar választási rendszer egyik legörvendetesebb változása, mellyel a magyar politika régi adósság törlesztette – ráadásul számomra nem várt későbbi egyetértésben. Jól látható, hogy a konkrét formula megtalálásakor a jogalkotó is próbált egyensúlyozni, és olyan képviseleti lehetőséget biztosítani a határon túli magyaroknak, amely ugyan tényleges súlyt ad, de nem veszélyezteti a magyarországi választópolgárok primátusát a demokratikus akaratképzésben. Éppen ezért, noha hallhatók olyan hangok, amelyek a választójog egyenlősége szempontjából próbálják kritizálni ezt a megoldást, a Velencei Bizottság véleményéhez csatlakozva a szabályozást inkább egy pragmatikus és jó kompromisszumnak minősíteném.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező magyar állampolgárok közötti különbségtétel (tudniillik, hogy a lakóhellyel nem rendelkezők csak levélben, míg a lakóhellyel rendelkezők csak személyesen szavazhatnak) mögött szerintem világos jogi logika áll, noha érzékelhetően sokan vitatják a különbségtétel alkotmányosságát. Véleményem szerint a két csoport nem vehető egy kalap alá, hiszen a választópolgárok között nem az az alapvető különbség, hogy a szavazás napján hol tartózkodnak, hanem hogy a lakóhellyel rendelkezőknek – tartózkodási helyüktől függetlenül – két szavazatuk van, míg az úgynevezett határon túl magyaroknak – szintén függetlenül attól, hogy éppen Magyarországon vagy külföldön tartózkodnak – csupán egy. Éppen az lenne tehát a diszkriminatív, ha különbséget tennénk a lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok között abban a tekintetben, hogy aki a szavazás napján itthon tartózkodik, csak személyesen, aki pedig külföldön tartózkodik, csak levélben szavazhatna. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgároknak tehát ugyanúgy kell szavazniuk – a jogalkotó döntése szerint személyesen. Leegyszerűsítve tehát azt mondhatjuk, hogy vagy mindenki levélben szavaz, vagy senki. Bevallom őszintén, én nem tartanám szerencsésnek, ha mind a 8 millióan levélben (is) szavazhatnák, így az elektronikus szavazás bevezetéséig inkább ezt a mostani megoldást támogatnám. Ugyanez a követelmény persze értelemszerűen nem vonatkozik azokra, akik magyarországi lakóhellyel nem rendelkeznek, náluk ezért fogadható el a levélben szavazás. A kérdés

politikai vetületét vizsgálva pedig mindenkit óva intenek attól, hogy empirikus kutatási eredmények nélkül elfogadja azt a feltételezést, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de ideiglenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak alapvetően mások lennének a politikai preferenciái, mint az életvitelszerűen is itthon tartózkodó társaiknak.

A levélben szavazás intézményével kapcsolatban pedig talán azt érdemes kiemelni, hogy alapvetően egy Európában bevett és elfogadott szavazási módról van szó, melyet 17 uniós ország alkalmaz különbözőképpen. A konkrét magyar megoldás pedig – éppen néhány választási szakértő javaslatára – szerencsére tartalmazza azokat a legszükségesebb garanciákat, amelyeknek a levélben szavazásnál nyilván fokozottabban kell érvényesülniük. Egy ilyen új jogintézmény azonban mindig tartogathat a jogalkalmazók számára meglepetéseket, így a választások után érdemes e tekintetben is összegyűjteni az első tapasztalatokat. Tulajdonképpen összefoglalásképpen is azt mondhatom, hogy a tapasztalatok összegyűjtése a szükségeshez vagy a szokásoshoz képest sajnálatosan – nyilvánvaló politikai okok miatt – felfokozott politikai klíma lecsillapodása utáni fontos jogalkotói és jogalkalmazói feladat lesz.

*

László Róbert, a Political Capital választási szakértője.

Mit gondolsz a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal? (Mennyiben segíti a nagy pártokat, ad-e lehetőséget a kisebbeknek a bejutásra, biztosítja-e a kormányozhatóságot, mennyire válik aránytalanná a rendszer?)



Egy választási rendszer mindig hat a pártrendszerre (főleg, ha húsz évig érdemben nem változtatnak rajta), de sem alá-, sem túlbecsülni nem érdemes annak mértékét. A pártrendszer blokkosodásának nem az egyetlen, de az egyik meghatározó okozója volt a vegyes, de sokkal inkább a többségi rendszerek jegyeit magán viselő választási szisztéma. A politikai arénába való nehéz betörésben a politikai kultúrának legalább akkora szerepe volt, mint a túlságosan szigorú jelöltállítási rendszernek, de még így sem bizonyult lehetetlennek új formációk megjelenése – igaz, ez húsz év alatt mindössze három pártnak sikerült, és a Jobbik volt az egyetlen, amely nem kis pártként debütált.

Az új szisztéma egy újabb nagy lépést tett a többségi rendszerek irányába (egyéni kerületi mandátumok súlyának növekedése, második forduló eltörlése, a „győzteskompenzáció” bevezetése), ami még inkább a nagy pártok dominanciáját erősíti. A parlamentbe jutás feltétele nem nehezedett ugyan a kisebb pártok számára (az ötszázalékos küszöb

változatlan maradt), mandátumarányuk tekintetében a korábbinál is alulreprezentáltabbak lesznek. A jelöltállítás feltételeinek könnyítése önmagában elősegíthetné a zárt politikai rendszerünk megnyitását, az ellenőrizetlen kampánytámogatás és a többes jelölés bevezetésével együtt azonban ez sokkal inkább a politikai oportunizmust segíti elő (ezt bizonyítja a komolytalan pártok jelöltállítási sikere, illetve a valószínűsíthetően gyenge választási eredményük).

Véleményed szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Átfogó reformra nem volt közjogi kényszer, állammegóvásnál viszont nagyobb átalakításokat már jóval korábban el kellett volna végezni. A 2009-es választási auditunkban¹ kifejtettük részletesen ezeket a pontokat, amelyek közül a legfontosabbak a választókerületi aránytalanság, a külképviseleti szavazás és a jelöltállítási rendszer voltak.

2010 előtt a kétharmadot összeadni képes MSZP és Fidesz nem volt érdekelt a rendszer átfogó reformjában, ezért nem is törekedtek rá; az alacsony színvonalú vita kimerült a „kisebbparlamentezés”-ben.² A Fidesz kétharmados többségének megszerzésével viszont vadonatúj helyzet állt elő: lehetőség nyílt arra, hogy egyetlen politikai erő alakítsa át saját – vélt vagy valós – érdekeinek megfelelően a rendszert.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondolsz az új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

Nincs ilyen, de nem is kell, hogy legyen. Minden országnak más a választási rendszere, és ez jól van így. Az inkább problémás, hogy több vitatható elemet is kiragadott nemzetközi példákkal igyekezett legitimálni a törvényalkotó, de a rendszer egésze egyáltalán nem hasonlít egyikre sem. Például az előzetes regisztrációt amerikai mintára hivatkozva kívánta bevezetni, de a liberális kampányszabályokat ugyanonnan már nem akarta importálni. A többségi rendszerek felé tett lépéseknél gyakran hivatkozott a brit mintára, mondván, mindenki, aki a magyar reformot kritizálja, tegye hozzá, hogy Nagy-Britanniában diktatúra van³ – elhallgatva, hogy a több évszázados hagyományokkal bíró westminsteri modell idegen a rendszerváltás utáni magyar hagyományoktól, illetve, hogy milyen a magyar rendszerben nem létező fékek és ellensúlyok védik a kormány túlhatalmától a brit állampolgárokat.

Hogyan értékeled az új jelölési rendszert?

¹ Political Capital Institute: *Hibák a rendszerben*. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

² László Róbert – Juhász Attila: A kisebbsparlamentezés csapdájában. *Társadalom & Politika*, 2010/1. Elérhető: http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/TarsadalomEsPolitika_2010_1.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

³ Gulyás Gergely: *A választójogi rendszer legfontosabb értékmérője a kormányzati stabilitás*. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1939637> (Letöltve: 2014.03.25.)

Egy március 10-ei közleményünket⁴ tudom (rövidítve) idézni:

Amíg a jelöltállítás úgy épül a választók ajánlására, hogy a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatás tehető zsebre ellenőrizetlenül, addig nincs mit csodálkozni a csalássorozaton.

A jelöltállítás átfogó reformra szorult volna, ehhez képest az elmúlt ciklusban legfeljebb ráncfelvarrás történt. Az ajánlószelvények ugyan megszűntek, de csak a kevéssel jobb ajánlóívek léptek a helyükbe. A többes ajánlás lehetőségével újabb eszközt, a kampánytámogatás bevezetésével pedig újabb motivációt adtak a potenciális csalók kezébe. Abban lehetett csak reménykedni, hogy a megkönnyített jelöltállítási feltételek miatt komolyabb visszaélések nélkül is célt érhetnek a politikai opportunisták, de ez naivitásnak bizonyult.

Sem az előző, sem a mostani parlament nem volt nyitott a jelöltállítás új alapokra helyezésére, és ez aligha magyarázható mással, mint hogy a kétharmados többséggel akkor (MSZP és Fidesz) és ma (Fidesz) rendelkező pártok számára tökéletesen megfelel a zavaros, feketepénzekkel és bizniszpártokkal operáló, egymás zsarolására épülő struktúra.

A hatályos rendszerben legfeljebb annyi az újdonság, hogy míg látszólag (az induláshoz szükséges aláírások csökkentésével) szélesre nyitja a kaput az újabb politikai formációk előtt, valójában a választási környezet még a korábbinál is zártabb, minek következtében komoly politikai ambícióval rendelkező pártok alig, a kampánypénzek lenyúlásában érdekelt kamuformációk annál nagyobb számban próbálnak meg érvényesülni.

Fontos látnunk, hogy a visszaélés-sorozat a rendszernek nem óhatatlan mellékhatását, hanem a velejét képezi. A választási eljárást és a magyar demokráciát negyed évszázada mérgező ajánlási rendszertől teljes egészében meg kellene szabadulnunk. A jelöltállítás új alapokra helyezéséről végképp megspórolhatatlannak tűnik egy széleskörű szakmai vita, amelyben a magunk részéről ugyanazt az álláspontot képviselnénk, mint 2007 óta folyamatosan: a kaució bevezetését. Más működőképes megoldások is felmerültek az elmúlt években, ezekről kellene érdemi vitát folytatni.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleményed az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

A kampány szabályozása nem biztosít egyenlő feltételeket a feleknek. A törvény betűje szerint minden pártra egyformán vonatkoznak ugyan a szabályok, a mindenkori kormány mégis aránytalanul nagy előnyt élvez (kampányidőszakban is folytathat „tájékoztató” kampányt a kereskedelmi tévékben és rádiókban, olyan helyeken is megjelenhetnek a plakátjai, ahol a pártokéi nem), a „civil” szervezeteknek kiszervezhető

⁴ Political Capital Institute: *Megbukott a régi-új ajánlási rendszer.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942681> (Letöltve: 2014.03.10.)

kampánytevékenység pedig a legjobb anyagi háttérrel rendelkező formációkat hozza előnyös helyzetbe.

A kampányszabályozás átalakításának fő célja az apolitikus választók távol tartása a választástól (ugyanerre lett volna hivatott az előzetes regisztráció bevezetése is). Ezt a célt szolgálja:

- az ingyenesség bevezetésével a politikai reklámok de facto megszüntetése a kereskedelmi rádiókban és televíziókban;
- a politikai reklámok közszolgálati csatornákon való limitált megjelenése;
- a közterületi hirdetések – nem fair eszközökkel, a választás előtt három hónappal történő rendeletmódosítással elért – korlátozása.

Látsz-e pozitív változásokat a kampányfinanszírozás terén?

A költségi limit két és félszeresére emelése, illetve a jelöltek kampánytámogatásának kincstári kártyán történő kifizetése jó irányba tett lépések. A kampányfinanszírozás egésze viszont továbbra sem átlátható, továbbra sem ellenőrizhető, így ez a két apró pozitív elem nem használt többet, mint egy koszos pocsolyába öntött pohár tiszta víz.

Mit gondolsz az egyfordulós rendszerről?

Mind az egy-, mind a két forduló egyformán demokratikus megoldás, egyiket vagy másikat csak politikai érdekek mentén lehet védeni vagy támadni – szakmai viszonyulásom tehát nincs hozzá. Ami biztos, hogy a második forduló eltörlése relatív többségivé tette az egyéni kerületi ágot, ami nyilvánvalóan a mindenkori relatív legnagyobb politikai erőnek kedvez. De hogy mely párt foglalja el épp ezt a pozíciót, az változhat; a kormánypárt részéről ez tehát egy kockázatos lépés volt.

Hogyan ítéled meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleményed ennek sarkalatos szinten történő szabályozásáról?

A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014. című, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének felkérésére készült írásomból⁵ idéznék:

„Az Alkotmánybíróság 2010-es határozata⁶ a választókerületek kialakítására vonatkozó »alapvető elvek, szabályok és garanciák« meghatározásának kétharmados törvényben való rögzítésére kötelezte a törvényalkotót, ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kerületi térképet csak feles törvényben rögzítsék.

Az elvárt garanciák, elvek csak részben jelennek meg az új választójogi törvényben, a térkép viszont – azzal, hogy a sarkalatos törvény hatálya alá került – indokolatlanul

⁵ László Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/21. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

⁶ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C12579880047C7C0?OpenDocument> (Letöltve: 2014.03.25.)

nehezen lesz módosítható a jövőben.⁷ Az új választójogi törvény tehát átmenetileg felszabadította az Országgyűlést az alkotmányos mulasztás terhe alól, amint azonban csak egyetlen választókerület létszáma is 20%-ot meghaladó mértékben eltér majd az átlagtól – a kétharmados többség esetleges hiányában –, újra fenyegetni fogja.

Ezt az állapotot a törvényalkotó megelőzhette volna azzal, hogy kiveszi a térképrajzolás jogát a politikusok kezéből, és egy kötött mandátumú, független határkijelölő bizottsághoz utalja azt. A Nagy-Britanniában jól működő Boundary Commissions intézményéhez hasonló független testület minden ciklusban megvizsgálhatná, hogy indokolt-e a határrevízió, és ha igen, szigorú szabályok szerint volnának kötelesek eljárni a kerülethatárok módosításakor. A törvényalkotó azonban ezzel ellentétes utat választott: a konkrét határkijelölés a mindenkori kétharmados többség politikai döntésén múlik, amelynek csak lazább szabályok kötik a kezét.

Mindennek következménye, hogy amíg egyetlen politikai erő kezében összpontosul a szükséges többség, addig jelentősebb kontroll nélkül módosíthatók a határok. Abban az esetben pedig, ha politikailag ellenérdekelt felek képesek csak összeadni a kétharmados többséget, nagy eséllyel képtelenek lesznek a megállapodásra. (1998 és 2010 között csak az MSZP és a Fidesz együttszavazása esetén mehettek át a parlamenten minősített többséget igénylő döntések; ebben az időszakban az alkotmányos kényszer ellenére meg sem kezdődtek az egyeztetések a választókerületi aránytalanság kiküszöbölésére.) Az új szabályozás mellett tehát továbbra is nagy a valószínűsége annak, hogy a folyamatosan újratermelő lélekszám-változások megfelelő kezelésére nem lesz képes a mindenkori parlament.

⁷ A körzeteknek összefüggő területet kell alkotniuk, illetve a határok nem léphetik át a megyei és a fővárosi határokat. Ez a térképrajzolás két legerősebb kritériuma, ezek érvényesülése érdekében a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságok is zárójelbe tehetők.

A törvény a Velencei Bizottság ajánlásának lazább, 15%-os kritériumának tesz eleget: a kerülethatárok kialakításakor ennél nagyobb arányban nem lehet eltérni az egy körzetre jutó választópolgárok átlagos lélekszámától. A népességmozgásoknak viszont ennél tágabb teret enged az a kitétel, amely csak 20%-os eltérést meghaladó aránytalanság esetében kötelezi a jogalkotót határrevízióra – amíg tehát a 15-20%-os intervallumban mozog a lélekszám-változás, az Országgyűlés nincs lépéskényszerben. Önkorlátozónak tekinthető az a passzus is, amely kimondja, „az általános országgyűlési választást megelőző év első napja és az általános országgyűlési választás befejezése közötti időben nem kerülhet sor határmódosításra. Jól érzékelteti a sarkalatos törvény kötőerejét, hogy az idézett passzus alól 2013 esetében kibújt a törvényalkotó, és még júliusban is módosított a kerülethatárokon.

Azt leszámítva, hogy a törvény rögzíti, nem lehet több kerületre bontani azokat a városokat, ahol nem él legalább kb. 76 ezer választó, a választókerületek kialakítására vonatkozó elvi iránymutatások teljes mértékben hiányoznak. Nem szerepel például, hogy a körzeteket arra törekedve kell-e kialakítani, hogy azok minél jobban visszatükrözzék az adott régió településszerkezetét. Ha volna ilyen törekvés, ki lehetett volna kötni, hogy azokban a városokban, ahol a lakosság szám több választókerület kialakítását is megköveteli, mindegyikhez agglomerációs településeket is csatlakoztassanak. Abban az esetben pedig, ha inkább az a cél, hogy minél kevesebb választókerület lépjen át városhatárt, ennek az ellenkezője is rögzíthető lehetett volna. Elvi iránymutatás híján azonban a legtöbb érintett nagyvárost (például Győrt, Kecskemétet, Miskolcot, Pécsét, Szegedet) úgy osztották több kerületbe, hogy mindegyikhez hozzácsaptak agglomerációs településeket is (hol többet, hol kevesebbet), míg Debrecenben, Nyíregyházán vagy Székesfehérváron olyan kerületeket is kialakítottak, amelyek mentesek a kistépülésektől.

A választókerületi aránytalanság ügyében tanúsított proaktív magatartásunk, reményeim szerint közismert; a már említett 2010-es AB-határozat – egy másik mellett – a Political Capital utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmének és alkotmányjogi panaszának eredményeképp született meg.⁸ Ezért is aggaszt, hogy a törvényalkotó csak ideiglenesen oldotta meg a választókerületi aránytalanság problémáját.”

Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormánypárt által egyedül megrajzolt kerületterkép erőteljesen jobbra húz.⁹

Mi a véleményed a megyei listák megszűnéséről?

Diszfunkcionálisan működtek, mivel túl kevés mandátum jutott a legtöbb megyére. Megszüntetésük a korábbi rendszer megtartása mellett is indokolt lett volna.

Mit gondolsz a töredékszavazatok számításának változásairól?

A „győzteskompenzáció” abszolút hungarikum (vö.: minden új elemre van nemzetközi példa). Nem sért alapjogot, hiszen minden szavazat csak egyszer hasznosul, mégis indokolatlanul bonyolulttá teszi a rendszert, és szembemegy a kompenzáció fő funkciójával, az egyéni ágon keletkező aránytalanságok ellensúlyozásával. Egyszerűbb és őszintébb megoldás lett volna nyíltan felvállalni a mindenkori győztes további megerősítésének szándékát, és egyszerűen eltörölni a teljes kompenzációs mechanizmust. Ennek hatása körülbelül ugyanaz lenne, mint a most hatályos rendszernek, viszont kiszámíthatóbb és közérthetőbb lenne. Nem azt állítom, hogy szerintem ez volna helyes, csak azt, hogy ha a győztes erősítése volt a cél, akkor ez lett volna a korrektebb eljárás. Mindazonáltal ez is egy kockázatos elem, egyáltalán nem biztos, hogy ez a jelenlegi kormánypártnak kedvez majd.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleményed erről a megoldásról?

Ha elfogadjuk a teljes értékű kedvezményes mandátum létjogosultságát, akkor nehéz elképzelni jobb megoldást. Ha ugyanis az egyéni kerületi és a pártlistás szavazat mellett még egy nemzetiségi listás szavazat is járna a kisebbségi szavazóknak, az bizonyosan alkotmányellenes lenne, hiszen három szavazattal rendelkeznének, míg a legtöbben kettővel.

Nem ez a fő probléma a rendszerrel. Hanem az, hogy nincs benne verseny: ha nemzetiségiként kívánnak szavazni, akkor az országos kisebbségi önkormányzat egyetlen

⁸ A részletes történet a Választásrendszer.hu „Kezdeményezéseink” menüpontjánál, „A választókerületi aránytalanság” alcím alatt érhető el: http://www.valasztasirendszer.hu/?page_id=1938638 (Letöltve: 2014.03.25.)

⁹ Erről részletesebben Molnár Csaba – László Róbert: *Hány szavazó kell az Összefogásnak a parlamenti többséghez?* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942632>, illetve Political Capital Institute: *Félúton a választási reform.* (Letöltve: 2014.02.06.) http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_FelutonAValasztasiReform_120417.pdf (Letöltve: 2012.04.19.) 8-13. o.

listája mellé tehetek egy x-et. Ez nem demokratikus versengés, nincs tényleges választási lehetőség.

A megoldás talán az lenne, hogy – nem elfogadva a teljes értékű kedvezményes mandátum létjogosultságát – kizárólag szószólói pozícióért folya a tényleges versengés. Ha így lenne, a harmadik szavazat sem volna aggályos, mivel az nem teljes értékű mandátumot eredményezne, csak egy kisebbségi szószólóit.

Mi a véleményed a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéled meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Rengeteg komolyan vehetetlen érv hangzott el azzal kapcsolatban, miért ne legyen választójoguk a külhoni magyaroknak, vagy hogy miért indokolható, hogy csak listára szavazhatnak, egyéni képviselőre nem. Ezek közül a legismertebb, a „csak az szavazzon, aki itt adózik” szólam, amit ha komolyan vennénk, felvetné a kérdést, hogy milyen alapon szavaznak a munkanélküliek, az egyetemisták, a nyugdíjasok. Megítélésem szerint egyedül az érintettség elve indokolja a félszavazat bevezetését, és ugyanezen az alapon lehet egyébként megkérdőjelezni a választójog létjogosultságát is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy jóval kevésbé érintik a magyar parlament által alkotott törvények a határokon túl élő magyar állampolgárok életét, mint az anyaországban élőkét. Ez a vita többé-kevésbé nyugvópontra jutott, valószínűleg nem függetlenül attól, hogy az érdeklődés messze elmaradt a várakozásoktól: 200 ezer alatt maradt a határon túlról regisztráltak száma.

A levélben szavazás természetéből adódóan nem kizárhatók a visszaélések: ha a szavazólap napokig a választópolgárok birtokában van, nem tudjuk kizárni az „idegenkezűséget”, ahogy azt sem, hogy pártaktivisták gyűjtsék be a szavazatokat, és szelektáljanak közülük azok célba juttatásakor. Mint a választási rendszer oly sok elemével, a külhoni szavazás módjával kapcsolatban is elmaradt a politikai és szakmai vita, ennek eredménye, hogy nem sikerült igazán biztonságos, még kevésbé korszerű megoldást találni. Az elektronikus szavazás egyetlen módját sem mérlegelték komolyan. Örömteli azonban, hogy civil kezdeményezésünkre a törvényalkotó kiküszöbölte a legnagyobb csalási lehetőséget.¹⁰

A legszembetűnőbb diszkrimináció azonban – ami benne maradt a törvényben – abban ölt testet, hogy míg a lakcímmel nem rendelkezők számára igen, a lakcímmel rendelkezők számára nem tették lehetővé a kényelmesebb, rugalmasabb, olcsóbb levél-szavazást (számukra maradt a külképviseleti szavazás). Az Alkotmánybíróság asztalán heverő vonatkozó alkotmányjogi panaszról már csak a választás után születhet határozat.

¹⁰ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital Institute, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország: *Szükséges, de nem elégséges lépés.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941905> (Letöltve: 2013.05.21.)

Összességében hogyan értékeled a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt? Van esetleg olyan külföldi példa, aminek a bevezetését érdemes lenne megfontolni egy újabb reform alkalmával?

Ismét *A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014.* című, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének felkérésére készült írásomból idéznék:

- A jelöltállítási rendszer bár számos pontján (jó irányba) változott, addig nem lesznek tiszta körülmények, amíg a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatáshoz juthatnak ellenőrizetlenül. Az is bebizonyosodott, hogy a többes jelölés nagyban megkönnyíti a visszaéléseket: lényegében semmi akadálya annak, hogy a pártok átmásolják egymás ajánlóívére a választópolgárok adatait, majd az aláírást odahamisítsák. A jelöltállítási rendszert tehát teljesen új alapokra kell helyezni.
- A jelöltállítási szisztémától nem függetlenül a kampány finanszírozása is teljes átalakításra szorul. Néhány előremutató elem ugyan bekerült a szabályozásba (kincstári kártya, költségi limit emelése és indexálása), a lényegében ellenőrizetlenül elkölthető kampánytámogatás bevezetésével, illetve a jelöltek és a pártlisták közötti különbségtétellel (egyéni jelölt: kincstári kártya, szigorú elszámolás, 2%-os teljesítmény alatt teljes összeg visszafizetése; pártlista: készpénz, laza elszámolás, nincs visszafizetési kötelezettség) a törvény szinte felhív kamupártok alapítására.¹¹ A 2014-es jelöltállítás körüli visszaélés-sorozat bebizonyította, hogy nem volt alaptalan ez a félelem.
- A kampány korlátait tágítani kell annak érdekében, hogy a választókhoz könnyebben eljuthassanak a pártok üzenetei. Minden felületen, ahol a kampánytevékenység tiltott a pártok számára, ott tiltani kell a kormány, az önkormányzatok és a civil szervezetek számára is. Utóbbiak politikai kampánytevékenységét is szigorúan szabályozni kell.
- A kampánypénzeket átláthatóbbá kell tenni. A nyomtatott és internetes újságokhoz hasonlóan a köztéri hirdetések árlistáját is nyilvánossá kell tenni, a pártokat ugyanolyan szigorral kell elszámoltatni, mint az egyéni jelölteket, be kell vezetni a kampányszámlát.
- A választókerületi aránytalanság problémájára hosszú távú megoldást kell találni. Az újratermelődő aránytalanságokhoz megnyugtató – a kerülethatár-manipuláció mozgásterét minimálisra csökkentő – garanciák mellett kell igazodnia a kerülethatároknak.
- A külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazási módjának megkülönböztetése nem tartható hosszú távon, erre is megoldást kell találni.
- A nemzetiségi választás rendszere is átalakításra szorul; elsősorban a tényleges versengés feltételeit kell megteremteni.
- A Nemzeti Választási Bizottság mandátumát 4 évre kell csökkenteni.
- Szerencsés volna még az elektronikus szavazás fokozatos bevezetése a külképviseleteken és a kiemelt szavazóköri körökben, így nem kellene napokat várni

¹¹ Political Capital Institute és a Transparency International Magyarország: *Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942436> (Letöltve: 2013.10.29.)

az előzetes választási eredményekre. Nem mellesleg ezzel a módszerrel rengeteget lehetne spórolni is, mivel nem kellene urnák tucatjait külön repülőjeggyel Budapestre utaztatni.

PÁLYÁZATI FELHÍVÁS



arsboni

FELHÍVÁS

A jog világához kapcsolódóan várunk olyan legfeljebb 15 ezer karakter hosszúságú írásokat, amelyek sikeresen ötvözik a szakmai minőséget az ismeretterjesztő újságírással.

Az első 50 írást beküldő pályázók között 5 db Ptk. Kommentárt, a pályázati kiírás megosztói között 5 db egyéves Jogtár előfizetést sorsolunk ki.

Az első 5 helyezett jutalma emellett 1-1 egyéves Jogtár Plusz és Döntvénytár előfizetés, valamint gyakornoki hely a Jogtudományi Intézet gyakornoki programjában.

A pályamunkákat értékelő szakmai zsűri

**Király Miklós
Németh Ágnes
Hack Péter
Jakab András
Peremiczki Péter**

- 1. hely: 125 000 Ft**
- 2. hely: 75 000 Ft**
- 3. hely: 50 000 Ft**



**BEKÜLDÉSI HATÁRIDŐ:
2014. augusztus 31.**

Közönségdíj: A beküldött írásokat az arsboni.hu pályázati felületén tesszük közzé. Az olvasóink által legjobbnak választott írás szerzőjét 50 000 Ft-os közönségdíjjal jutalmazzuk.

Bővebb információ: arsboni.hu

