arsboni

SZABÓ PATRIK –

A Nemzeti hitvallás normativitásáról

ARSBONI GYAKORNOKI PROGRAM

VII. évfolyam, 2019/ 3-4. szám

arsboni jogi folyóirat · arsboni.hu

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu
ISSN 2064-4655

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Kállai Nóra
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek
Nagy Gergő
Németh Márton
Rokob Balázs
Szabó Tibor Zsombor
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Szalbot Balázs
Tóth Mónika
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

Címlap: Gyarmati Dorottya

Tördelő: Kovács Tibor

TARTALOMJEGYZÉK

TANULMÁNY 3
Szabó Patrik: Nem kötelező, de erősen ajánlott – A Nemzeti hitvallás és a benne foglaltak normativitásáról 3

GYAKORNOKI PROGRAM 14
Kálmán Kinga – Tanner Balázs: LegalTech forradalom – Üssük fel a CodeX-et! 14
Szabó Patrik: Flörtölés vagy „Flingelés”? – A blockchain technológia és szexuális beleegyezés 19
Csirmaz Evelin: Ha megbuktak, akkor miért léteznek? – A bukott államok dilemmája.. 22
Lebedi Réka Dóra: A jövedelem, mely alanyi jogon jár. A feltétel nélküli alapjövedelem jelene és jövője..... 28
Horváth Kitti: „Semmit rólunk nélkülünk!” – A választójogi cenzus alkotmányjogi kérdései 33
Szabó Patrik – Ökrös Dávid: A kétharmadon túl..... 36
Kálmán Kinga: „Úgy szavaztam, ahogy a polgármester mondta”: helyi önkormányzatok az országos politika színpadán? 47

TANULMÁNY

Szabó Patrik:
Nem kötelező, de erősen ajánlott – A Nemzeti hitvallás és a benne foglaltak normativitásáról

Az Alaptörvény hatálybalépése óta Európa leghosszabb preambulumát, a Nemzeti hitvallást számos kritika érte. Az Alaptörvény preambulumával kapcsolatban olyan vélemények is megfogalmazódtak, melyek szerint az kizárólag az alkotmányozó hatalom által megbecsült politikai értékeket tartalmazza, ezért a benne megjelenő történelmi narratíva és a szöveg ideológiai egyoldalúsága miatt, az állampolgárok jelentős része képtelen azonosulni az új alkotmány előbeszédével. Egyes közjogászok szerint pedig az is aggodalomra adhat okot, hogy az R) cikk (3) bekezdése a Nemzeti hitvallásnak normatív tartalmat kölcsönöz, hiszen – állításuk szerint – ez akár az alkotmányos értékek sajátos értelmezése általi jogkorlátozáshoz is vezethet.[1] Mindez felveti a kérdést, hogy a preambulum egyáltalán rendelkezik-e jogi kötőerővel, vagy le lehet-e vezetni belőle bármilyen jogosultságot? Ha igen, akkor mennyire széles keretek között? Írásomban, a preambulum fogalmának és a releváns nemzetközi gyakorlat egyes elemeinek ismertetését követően erre a kérdésre keresem a választ.

I. A preambulum fogalma

A fogalom meghatározására számtalan szerző tett kísérletet. Egyesek szerint a preambulum nem más, mint captatio benevolentiae, vagyis egyszerű retorikai eszköz, mellyel a jogalkotó a hallgatóság megnyerésére tesz kísérletet,[2] illetve az érintettek számára kíván egyfajta útmutatást nyújtani, a jogalkotás fontosságát, időszerűségét, vagy akár a jogalkotói akaratot hangsúlyozva.[3] Mindazonáltal a szakirodalmi álláspontokat lényegre törően összegezve, a következő definíciót alkothatjuk. A preambulum a latin 'preambele' (elöl járni) szóból származó, a normaszöveg elején elhelyezkedő, annak - legalábbis formai értelemben biztosan - részét képező, általában emelkedett hangvételű előbeszéd, melynek célja, hogy a norma önmeghatározását erősítse,[4] és történeti-legitimációs kontextusát,[5] az alkotmányozás alapjául szolgáló történelmi, politikai és társadalmi körülményekre hivatkozva,[6] tömören és közérthetően bemutassa.[7]

---

[1] Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): Mérlegen az Alaptörvény. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013, 97. o.

[2] Antal Attila: A preambulum ornamentikája és közjogi ereje. In: Antal Attila – Novák Zoltán – Nagy Richárd (szerk.): Az alkotmány arca. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011, 21. o

[3] Könczöl Miklós: Platón a jogi retorikáról. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015, 77. o

[4] Tushnet Mark: How do constitutions constitute constitutional identity? In: International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 3, 1 July 2010, pp. 671–676. https://academic.oup.com/icon/article/8/3/671/623487?searchresult=1 (utolsó letöltés ideje: 2018.04.01.)

[5] Molnár – Németh – Tóth: i.m. 220.o.

[6] Frosini O. Justin: Constitutional Preambles at a Crossroads between Politics and Law. In: International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Issue 3, 1 July 2013, pp. 831–834, https://academic.oup.com/icon/article/11/3/831/789533?searchresult=1 (utolsó letöltés ideje: 2018.04.01.)

A legtöbb preambulum három alapvető szerkezeti elemből áll.[8] Szó esik arról, hogy mely intézmény az alkotmányozó hatalom birtokosa és ezt a hatalmát honnan származtatja, illetve, hogy a konstituáló hatalom mely értékeket tartja a további alkotmányozás szempontjából meghatározónak.[9] Emellett, az előbeszéd fontos részét képezi a benne megjelenő történelmi narratíva, mely az alkotmányozó történelemfelfogásán keresztül mutatja be az adott ország legfontosabb történelmi eseményeit, és az alkotmányozás okait.

II. Nemzetközi kitekintés

A preambulumok általában szimbolikus jelentéssel és identitásképző funkcióval rendelkeznek, ezért a jogi természetük is sajátos. A legtöbb európai ország joggyakorlatát tekintve elmondható, hogy az előbeszédek csak korlátozott jogi erővel bírnak, hiszen önmagukban senkire sem rónak kötelezettséget, de értelmezési segédletként használhatók azon dokumentumoknak interpretációja során, melynek előbeszédeként megjelennek.[10]

Az angolszász jogirodalomban megoszlanak a vélemények, hogy a preambulum, az Egyesült Államok esetében az alkotmány, Anglia esetében az alkotmányos jelentőségű törvények részének tekintendők-e. Mindazonáltal, a prológok normativitását tekintve az angol-amerikai jogtudomány kétségtelenül arra az álláspontra helyezkedik, hogy a preambulumok a jogalanyokra semmiféle kötelezettséget nem róhatnak, illetve belőlük semmilyen jogosultság nem vezethető le. Legfeljebb a homályos jelentésű rendelkezések megfelelő értelmezésének céljából lehet rájuk hivatkozni.[11] Ezzel szemben, a kontinentális jogrendszerekben az angolszásztól eltérő gyakorlatot is felfedezhetünk, melyet Európa két rendkívül jelentős alkotmányos hagyományokkal rendelkező állama, Németország és Franciaország példája is bizonyít.

1. A francia alkotmány preambuluma

A francia Alkotmánytanács (Counseil Constitutionnel) alkotmányos jelentőséget nyilvánított az 1958-as alkotmány előbeszédének. Első lépésként deklarálta, hogy az 1958-as Alkotmány preambuluma az alkotmány integráns részét képezi, ezáltal pedig beépítette azoknak az alkotmányos szabályoknak a körébe, amelyeket összefoglalóan alkotmányossági blokknak (’bloc de constitutionnalité’) neveznek, és amelyek alapján a jogszabályok alkotmányossága vizsgálható.[12]

---

[7] Orgad, Liav: The preamble in constitutional interpretation. https://academic.oup.com/icon/article/8/4/714/667109 (utolsó letöltés ideje: 2018.04.01.)

[8] Sulyok Márton – Trócsányi László: Preambulum. In: Az Alkotmány kommentárja. Budapest, 2009, Századvég Kiadó. 12-13.o.

[9] Kukorelli István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry Ratio Kiadó, Budapest, 2014, 165.o.

[10] Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016, 155-157. o.

[11] Varga Csaba: Preambulumok az alkotmányi gyakorlatban. Iustum Aequum Salutare, 2010/4., 220-221. o.

[12] Granger Marie-Pierre: A Francia Alkotmány Preambuluma(i). In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 63. o.

A preambulum működése leginkább a matrjoskababákhoz hasonlítható.[13] Az előbeszéd *„ünnepélyesen kinyilvánítja a ragaszkodást az emberi jogokhoz, valamint a nemzeti szuverenitás azon alapelveihez, amelyeket az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata határozott meg, s amelyeket az 1791. illetve az 1946. évi alkotmány preambuluma megerősített és kiegészített”*. Ezzel a francia alkotmányjogi gyakorlat az alkotmányos dokumentumok körébe vonja az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát és az 1946-os alkotmány preambulumát, amely az 1789-es Deklaráció mellett, további utalást tesz *„a Köztársaság törvényeiben lefektetett alapelvekre”* melyekhez 2005 óta a Környezetvédelmi Kartában elfogadott alapelvek is társulnak. Ezt az 1946-os alkotmány preambuluma még kiegészíti a *„korunk számára különösen fontos”* elvekkel, amelyek alatt a francia joggyakorlat legfőképpen a férfiak és nők egyenlő jogait, sztrájkjogot, az üldözött személyek számára biztosított menedékjogot illetve az oktatáshoz és kultúrához való jogot érti.[14]

A következő példákon keresztül érthetővé válik a francia alkotmányos szabályozás működése. Az 1789-es Deklaráció 11. cikke a következőképpen rendelkezik: *„Gondolatainak és véleményének szabad kinyilvánítása az ember egyik legbecsesebb joga. Így tehát minden polgár szabadon nyilatkozhat szóban, írásban, nyomtatásban”*. Ebből az Alkotmánytanács levezette a tájékoztatáshoz fűződő jogot, amely alapján a sajtó és a média pluralizmusának célkitűzését is megfogalmazta. Ehhez hasonlóan az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 2. és az Alkotmány 66. cikkében rögzített egyéni szabadságból vezette le a Conseil Constitutionnel az önkényes elzárás tilalmát és a szabad mozgás jogát is.

A francia alkotmány értelmezés ilyen irányú fejlődését az kényszerítette ki, hogy Az 1958-as alkotmányban az emberi jogok katalógusát explicite nem rögzítették, mert a De Gaulle tábornok vezette alkotmányozási folyamat szinte kizárólag az államszervezeti részekre koncentrált, ezért aligha vonható kétségbe, hogy a tanács alkotmányértelmezésének az egyik legmeghatározóbb vívmánya az emberi méltóság védelmének az 1946-os Preambulum azon mondatából történő levezetése,[15] amely kimondja, hogy *„minden ember faji, vallási, meggyőződésbeli különbségre tekintet nélkül elidegeníthetetlen és szent jogokkal bír”*.

2. A német Alaptörvény preambuluma

A német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2009 előtt összesen kilenc határozatában utalt a preambulumra.[16] Ennek ellenére csupán egyetlen olyan irányelvének tulajdonított normatív jelentőséget, amely az előbeszédben található. Ezt ez elvet újraegyesítés elvének (Wiedervereinigungsgebot) nevezünk, amit az Alaptörvény (Grundgesetz) a következőképpen fogalmazott meg: *„a nép attól az akarattól áthatva, hogy a nemzet és az állam egységét megőrizze [...] alkotmányozó hatalma alapján*

[13] Granger: i.m. 66. o.
[14] Granger: i.m. 68. o.
[15] Granger: i.m. 70. o.
[16] Silagi Michael: A német alaptörvény preambuluma: a preambulumok alkotmányos helyzete és jelentősége a német jogban. In: Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (szerk.): Preambulum az alkotmányokban. CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 53. o.

elhatározza a Német Szövetségi Köztársaság jelen alaptörvényét”. A karlsruhe-i alkotmánybíróság többek között a Kommunista Párt feloszlatásáról szóló 1957-es határozatának első megjegyzésében, majd az NSZK és az NDK közötti alapszerződésről szóló 1973-as határozatában deklarálta: *„[das Wiedervereinigungsgebot]kommt nicht nur politische Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot”,*[17] vagyis az újraegyesítés elve nem csak politikai, hanem jogi jelentéssel is bír, és egyfajta alkotmányjogi parancsnak tekintendő.

Németország 1990-es újraegyesítésével azonban a Wiedervereinigungsgebot meghaladottá vált[18], ezért a preambulum szövegéből *„az állam egységét megőrizze”* szófordulat kikerült. Ennek megfelelően a német Alkotmánybíróság jelenlegi álláspontja szerint a preambulum formális értelemben ugyan a Grundgesetz részét képezi, de anélkül, hogy annak bármely részéből jogi következtetéseket vagy alanyi jogokat (subjektive Rechte) lehetne levezetni.[19]

A francia Alkotmánytanács és a Bundesverfassungsgericht gyakorlatát tekintve tehát elmondható, hogy utóbbi kizárólag Németország sajátos történelmi helyzetére tekintettel, 1949 és 1990 között tulajdonított valódi jogi jelentőséget a preambulumnak. Ezzel szemben a Conseil Constitutionnel egy sajátos jogfejlődés eredményeit figyelembe véve vezet le a preambulumból olyan alapvető jogosultságokat, amelyeket az alkotmányszöveg konkrétan nem nevesít. Olybá tűnhet, hogy a francia megközelítés azzal, hogy korábbi alkotmányos dokumentumokra hivatkozik, a történeti alkotmány irányába mozdul el. Azonban fontos különbség, hogy a történeti alkotmány angolszász koncepciójával szemben a francia gyakorlat nem szokásjogi alapon, hanem a hatályos írott alkotmány szövege alapján határozza meg azokat az alkotmányos jelentőségű dokumentumokat, melyekre döntéseit alapozza. Mindez méginkább eltér a magyar Alaptörvény által nevesített történeti alkotmány illetve a történeti alkotmány vívmányainak koncepciójától, hiszen az Alaptörvény semmilyen korábbi alkotmányos erejű dokumentumot nem határoz meg a szövegében, a vívmányok meghatározását pedig az Alkotmánybíróságra bízza.

III. A Nemzeti hitvallás normativitása

Az Alaptörvényt megelőző Alkotmány nem tartalmazott arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy azt hogyan kell értelmezni, ezért a rendszerváltozást követően megalakult Alkotmánybíróság maga alakíthatta ki az alkotmányértelmezés elveit.[20] Az Alaptörvény hatálybalépésével ez a helyzet alapvetően megváltozott, hiszen a benne foglalt R) cikk (3) bekezdése kimondja: *„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”*.

---

[17] lásd.: BVerfGE 36, 1/17.
[18] Jarass Hans D. und - Pieroth Bodo: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (14. Aufgabe). C.H. Beck, Berlin, 2016, 9. o.
[19] lásd.: BVerfGE 43, 203/211;
[20] Szente Zoltán: Az alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata (1990-2010). In: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013, 490. o.

Az említett rendelkezés kapcsán számtalan álláspont fogalmazódott meg a közjog tudományának hazai művelői között. Egyesek amellett érveltek, hogy az R) cikknek köszönhetően a Nemzeti hitvallás az alkotmányszöveg részévé vált, tehát normatív tartalommal rendelkezik. Ugyanakkor, vannak, akik amellett foglalnak állást, hogy a Nemzeti hitvallás kizárólag egy szimbolikus szöveg, amelyből jogosultságok nem vezethetők le, ezért az legfeljebb értelmezési segédletként használható. Mindazonáltal, a Nemzeti hitvallással kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot és az Alaptörvény szövegét górcső alá véve megállapítható, hogy részben mindkét érvelés helytálló.

1. A Nemzeti hitvallás téziseinek csoportosítása

A Nemzeti Hitvallás szövege és az alkotmányszöveg között viszonylag szoros kapcsolat fedezhető fel, hiszen a preambulumban megjelenő elvek és értékek jelentős része visszaköszön az Alaptörvény rendelkező részében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Nemzeti hitvalláson belül 27 Tézis különíthető el.[21] Ezek a tézisek – az alkotmányszöveghez fűződő viszonyuk alapján - a következőképpen csoportosíthatók. A preambulumnak vannak olyan tézisei és fogalmai, melyek az alkotmányszövegben újra megjelennek, és vannak olyanok, amelyek nem. Az előbbi csoportba tartozó rendelkezéseket az alábbi táblázat szemlélteti.

Nemzeti hitvallás Tézisei	**Megjelenése az alkotmányszövegben**
1. Szent István és az ő államalapító tevékenységének tisztelete	**Nincs**
2. Az ország szabadságáért küzdő őseink tisztelete	**Nincs**
3. Büszkeség a magyar találmányokra	**Nincs**
4. Büszkeség arra, hogy harcokban védtük Európát	**Nincs**
5. A kereszténység nemzetmegtartó erejének elismerése	**Nincs**
6. A szétszakadt nemzet szellemi és lelki egységének megőrzése	**„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért” D) cikk**
7. A nemzetiségek államalkotó tényezők.	**„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők” XXIX. cikk**
8. A magyar kultúra és nyelv, illetve Kárpát-medence természeti kincseinek védelme, valamint felelősség vállalása a jövő generációjáért	**„A természeti erőforrások, [...] valamint a kulturális értékek [...] a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége” ill. „Magyarország védi a magyar nyelvet” P) cikk (1) bekezdés és H) cikk**

[21] lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat. Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye.

9. A hazai kultúra gazdagítja az európait	**Nincs**
10. Együttműködésre törekvés a világ minden nemzetével.	**„Magyarország [...] együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával" ill. „közreműködik az európai egység megteremtésében" Q) cikk és E) cikk**
11. Az emberi lét alapja az emberi méltóság.	**„Az emberi méltóság sérthetetlen" II. cikk**
12. Együttélés alapja a család és a nemzet.	**„Magyarország védi a házasság intézményét […] mint a nemzet fennmaradásának alapját" L) cikk**
13. A közösség és az ember becsületének alapja a munka.	**„[...] munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához" ill. „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán [...] alapszik" XII) cikk (2) bekezdés és M) cikk (1) bekezdés**
14. A polgár és az állam közös célja a jólét, biztonság és szabadság.	**„Mindenkinek joga van a szabadsághoz" IV. cikk**
15. Az elesettek és szegények megsegítése	**„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson." XIX. cikk**
16. A népuralom lényege, hogy az állam szolgálja a polgárait.	**Nincs**
17. A történeti alkotmány tisztelete	**„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni." R) cikk (3) bekezdés**
18. A Szent Korona testesíti meg a magyar alkotmányosság folytonosságát és a nemzet egységét.	**Nincs**
19. A történeti alkotmány idegen megszállók általi felfüggesztésének el nem ismerése	**Nincs**
20. Az autoriter rezsimek által elkövetett bűncselekmények elévülésének tagadása	**„Nem tekinthetők elévültnek [...] a pártállam [...] nevében elkövetett súlyos bűncselekmények" U) cikk**
21. Az 1949. évi XX. törvény érvénytelenségének kinyilvánítása	**„Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja**

	és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el."
22. Az ország szabadsága az 1956-os szabadságharcból sarjadt ki.	**Záró és vegyes rendelkezések 2. pont „október 23. napja, az 1956. évi forradalom és szabadságharc emlékére."**
23. Az új demokratikus és alkotmányos rend kezdete: 1990. május	**J) cikk c) pont Nincs**
24. Szellemi és lelki megújulás szükségessége	**Nincs**
25. A jövő nemzedékének tehetségébe vetett hit	**Nincs**
26. Az alaptörvény kifejezi a nemzet akaratát, és a formát, amiben élni szeretne.	**„A közhatalom forrása a nép." B) cikk (3) bekezdés**
27. Az ország rendje a nemzeti együttműködésen alapszik.	**Nincs**

Ezt a csoportot három további részre lehet osztani, melyek között természetesen találhatók átfedések. Az Alaptörvény előbbiekben felsorolt rendelkezései között megkülönböztethetünk olyanokat, amelyek kizárólag a preambulum folytatásának; az alkotmány értelmezési segédletének illetve alkotmányos szempontból tényleges relevánsnak tekinthetők. Ezeket a következő táblázat foglalja össze. Fontos megjegyezni, hogy a preambulum folytatásának tekinthető néhány olyan cikk is, amelyek a Nemzeti hitvallásban nem, hanem kizárólag az alkotmányszövegben jelennek meg.

Értelmezési segédlet	**Jogilag ténylegesen releváns**	**A preambulum folytatása**
R) cikk (3) bekezdés	**E) cikk**	**O) cikk**
	Q) cikk (1) bekezdés	**P) cikk (1) bekezdés**
	U) cikk	**D) cikk**
	II. cikk	**M) cikk (1) bekezdés**
	IV. cikk	**H) cikk**
	XII. cikk	
	XIX. cikk	
	XXIX. cikk	
	L) cikk	
	B) cikk (3) bekezdés	
	J) cikk	
	XIX. cikk	

A jogilag ténylegesen relevánsnak tekintett alaptörvényi rendelkezések alkalmazása az elmúlt évek tapasztalatai alapján természetesen számos jelentős kérdést vethet fel, azonban ezek tisztázása nem tartozik ezen írás céljai és feladatai közé. Jelen írás

szempontjából ezek a rendelkezések kizárólag azért relevánsak, mert jól rámutatnak a Nemzeti hitvallás és az alkotmányszöveg közötti textuális és materiális, tartalmi kapcsolatra.

a) A kizárólag a preambulum folytatásának tekinthető rendelkezések

Értelemszerűen minden olyan tézis, ami a preambulumban szerepel, és az alkotmányszövegben visszaköszön, a preambulum folytatásaként határozható meg, ezért szükséges egy olyan csoport megkülönböztetése, amely azokat a szövegrészeket foglalja magába, melyek csakis a Nemzeti hitvallás folytatásának tekinthetők. Az ebbe a csoportba tartozó rendelkezések legfőbb jellemzői, hogy azok rendkívül szimbolikus stílusban íródtak, megfogalmazásuk túlságosan is általános, amelynek köszönhetően roppant tágan értelmezhetők, ezért a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének nem felelnek meg, tehát belőlük bármilyen jogilag releváns következtetés levonása felettébb aggályos lehet.

Jó példa erre az Alaptörvény D) cikke. A Nemzeti hitvallás kijelenti: *„Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét”*. Ezt az Alaptörvény D) cikke a következőképpen folytatja: „*Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”*. Az idézett szöveg tág értelmezéseiben rejlő veszélyeket jól mutatja, hogy a Velencei Bizottság, többek között a *„felelősség”* szó használatát is aggályosnak találta, mert úgy vélte, hogy ezek alapján Magyarország felhatalmazva érezheti magát olyan intézkedések meghozatalára, amelyek más országok érdekeit sértenék.[22] Az már más kérdés, hogy a Velencei Bizottság említett állásfoglalása a Kárpát-Medence sajátos történelmi hátterének figyelmen kívül hagyásáról tanúskodik.

b) A történeti alkotmány vívmányai az AB gyakorlatban

Az R) cikk (3) bekezdése kimondja: *„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”*. Jogtörténeti szempontból a történeti alkotmányt egy különálló szerves entitásnak kell tekinteni. Mindazonáltal, abból kifolyólag, hogy a történeti alkotmányt a Nemzeti hitvallás nevesíti, és az R) cikk (3) bekezdése onnan emeli az alkotmány szövegébe, e fogalom a preambulumnak az alkotmány szövegére és annak értelmezésére gyakorolt közvetett hatásaként egyaránt értékelhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálva elmondható, hogy abban az R) cikk (3) bekezdésében található történeti alkotmány vívmányai is egyre inkább szerepet kapnak. Az Alkotmánybíróság először a 33/2012 (VII. 17.) AB határozat mondta ki, hogy *„A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények*

[22] Trócsányi László: Magyar ügyek a Velencei Bizottság előtt (2011-2013). In: Liber Amicorum János Martonyi. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014, 348. o.

a történeti alkotmány részét képezik”. Ezt a gondolatmenetet folytatva az AB ebben, a bírák nyugdíjazásáról szóló ügyben az 1871:IX. törvénycikkre és konkrétan az 1869:IV. törvénycikk 17. §-ra hivatkozott.

A 28/2014 (XII. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az áprilisi törvényeket is a történeti alkotmány vívmányai közé emelte azzal, hogy érvelésében az 1848. évi XXVIII. törvénycikkre, a sajtótörvényre hivatkozott. Ez a határozat a Nyugat-ügyben hozott 30/2017. (XII. 11.) AB határozatban újra felelevenedik. Az Alkotmánybíróság már ebben a döntésében is túllép azon, hogy az áprilisi törvények alapján a sajtószabadságot csupán általánosságban ismerje el a történeti alkotmány egyik vívmányának, hiszen az 1848: XXVIII. tc. 14.§-ra hivatkozik, amely kimondja: *„Az a gondolat tehát, hogy a „hív szellemben és igazán” tudósító sajtót bizonyos körben védelem illeti meg a felelősségre vonással szemben, a közügyek nyilvános vitájának korhoz kötött felfogásához igazodóan kezdettől fogva része a sajtószabadság magyar értelmezésének”*.

A fentiekre tekintettel tehát elmondható, hogy amennyiben az AB a történeti alkotmányra hivatkozva támasztja alá érvelését, akkor azt olyan komolysággal teszi, hogy nem csupán általános elveket határoz meg a történeti alkotmány vívmányaiként, hanem annak jelentőségét erősítve, a vívmányokat képező jogszabályok konkrét rendelkezéseire is hivatkozik. Ez pedig jelzi, hogy az AB a történeti alkotmány vívmányai alatt nem pusztán olyan jogelveket és jogintézményeket ért, melyek napjainkban is a jogrendszer részét képezik, hanem a történeti alkotmány vívmányaiként definiált jogszabályok konkrét rendelkezéseire hivatkozó érveléseiben a történeti megközelítés jogfejlesztő szerepe sejlik fel, de az AB gyakorlat egészét tekintve ez a megközelítés egyelőre jelentéktelen.

2. A Nemzeti hitvallás és az AB gyakorlat

A Nemzeti Hitvallásra önmagában nagyon ritkán hivatkozik az AB, azonban ha igen, akkor azt, véleményem szerint, következetlenül teszi. Érdemes felidézni és röviden összefoglalni Balsai István alkotmánybíró 1/2013 (I. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. Balsai István az R) cikk (3) bekezdéséből kiindulva úgy véli, hogy a Nemzeti Hitvallás 7. és 27. Tézisei a D) és az O) cikkben köszönnek vissza, amelyek tartalmából arra a következtetésre jut, hogy mivel a választójogra vonatkozó alkotmányos szabályok a *„Szabadság és Felelősség”* részben kerültek elhelyezésre, ezért a választójogra vonatkozó törvényi szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának megállapítása a fent említett szabályokra figyelemmel történhet.

A félreértések megelőzése céljából itt fontos megemlíteni a 22/2012 (V. 11.) AB határozatot. A határozat, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontjára, amely a 2012. január 1-ét megelőzően meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését tartalmazza, a következők szerint reflektált: *„Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak”*. Ahogyan a fentiekben már rámutattam, az Alaptörvény elfogadásával a preambulum helyzete számottevően megváltozott, hiszen az Alkotmány előbeszédéhez képest a Nemzeti hitvallás egy jóval terjedelmesebb és eltérő hangvételű szöveg, amit az R) cikk (3) bekezdése, a benne megjelenő történeti

alkotmánnyal és annak vívmányaival együtt, az Alaptörvény értelmezési útmutatójaként jelöl meg. Ennek fényében nyilvánvaló, hogy a 32/1991 (VI. 6.) AB határozat, mely egyértelműem megfogalmazta, hogy *„Az Alkotmány preambuluma - amelyből egyébként sem vezethető le direkt módon alkotmányos jog [...], így abból törvényi rendelkezések alkotmányellenessége közvetlenül nem következtethető”,* többé nem alkalmazható.

Mégis, ha a fent ismertetettekből kiindulva elfogadjuk, hogy a D) és az O) cikkek, annak ellenére, hogy az alkotmányszövegben szerepelnek, valójában kizárólag a preambulum folytatását képezik, akkor aggodalmat kelthetett volna, ha az AB az említett érvelés alapján járt volna el. Ebben az esetben valójában – az R) cikk (3) bekezdésében megfogalmazottakat túllépve - olyan rendelkezések alapján vezethette volna le egy törvény alkotmányellenességét, amelyek *de facto* a Nemzeti hitvallás folytatását jelentik, valamint a rendkívül szimbolikus és tágan értelmezhető jelentésük miatt, azokból ilyen fajsúlyos következtetést levonni a jogállamiság szempontjából is aggályos lehet.

Ugyanakkor az AB, a Balsai István különvéleményével szemben megfogalmazott aggályokat túllépte, és a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban normatív tartalmat tulajdonított a Nemzeti hitvallásnak. A Nemzeti hitvallással kapcsolatban az egyik, de nem feltétlenül uralkodó, álláspont az, hogy benne az ország alkotmányos identitása fogalmazódik meg.[23] Az Alkotmánybíróság ennek az álláspontnak adott igazat, amikor kimondta, hogy: *„Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, illetve E) cikk (2) bekezdése értelmezése révén [...] az Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátját állapítja meg. Egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll).”*

A döntés idézett része alapján jól látható, hogy az AB a Nemzeti hitvallást az E) cikk (2) bekezdésével egy szinten kezeli. Ezzel a taláros testület az R) cikk (3) bekezdése által kijelölt határokat is túllépve a preambulumot nem csupán az alkotmányszöveg értelmezéséhez használja, hanem azt egy kétségtelenül normatív tartalmú alkotmányi rendelkezéssel, az E) cikk (2) bekezdésével egy szintre emeli, és belőle olyan jogi következtetéseket von le, amelyek az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörök megosztását befolyásolhatják. Továbbá, jelentős aggályokat vethet fel az is, hogy ezzel az érvelésével az AB a magyar törvénykezési gyakorlat által bevett jog- és szövegpozitivista jogalkalmazással szemben az alkotmány szövegén túli,[24] „láthatatlan” normák halmazára alapozza érvelését,[25] ami a jogbiztonság és a benne foglalt előreláthatóság követelménye szempontjából is aggodalomra adhat okot. Mindez, alapjában véve nem amiatt kezelendő fenntartásokkal, mert ebben az esetben a jogrendszerben íratlan szabályok érvényesülnének, hiszen azokra napjainkban is találunk példát. Elég arra gondolnunk, hogy a köztársasági elnök, a parlamenti erőviszonyokra tekintettel, mindig a választásokat megnyerő párt vezetőjét jelöli miniszterelnök jelöltnek, noha döntési

[23] Trócsányi: i.m. 210.o.
[24] Fekete Balázs: The National Avowal: More than a Conventional Preamble to a Constitution. In Szente Zoltán - Mandák Fanni - Fejes Zsuzsanna (Szerk.) [2015]: Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Developement. L'Harmattan, Paris, 2015, p.17.
[25] Lásd: Stumpf István különvéleménye.

szabadságát formailag semmilyen előírás nem korlátozza. Azonban ha az AB a jogértelmező tevékenységét és az általa jelentősen befolyásolt gyakorlatát esetleg, a jogállamiság szempontjából viszonylag biztosnak nevezhető határokat túllépve, „láthatatlan" normák összességére alapítja, az már az alkotmánybírósági gyakorlat előrelátható és kiszámítható természetét is veszélyeztetheti.

IV. Összegzés

Összességében, a nemzetközi gyakorlat csupán néhány elemének vizsgálata alapján is elmondható, hogy a preambulumok normativitását illetően eltérő megközelítésekkel találkozhatunk. Ezeket a megközelítéseket pedig leginkább az adott ország vagy régió történelme, illetve az azzal szorosan összefüggő jogrendszerének sajátos fejlődése határozza meg. A magyar Alaptörvény preambulumával kapcsolatban egyértelműen kijelenthető, hogy az, önnön szavaival élve: *„gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez"*. Mindazonáltal, az Alaptörvénnyel, a szokatlan újdonságként megjelenő Nemzeti hitvallással és az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésével kapcsolatban a hazai közjogászok véleménye rendkívül megosztott. Azonban, az AB gyakorlatát közelebbről szemügyre véve azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy egyik vélemény sem tekinthető teljesen tévesnek, hiszen a Nemzeti hitvallás egyszerre jelenik meg az alkotmány értelmezését segítő, és a jogalkotói akaratot feltáró előbeszéd szerepében.

Ugyanakkor, ezzel párhuzamosan az AB azokban a döntéseiben, amelyekben a Nemzeti hitvallásra hivatkozik, a preambulumnak egyre inkább jogi kötőerőt tulajdonít. Ezzel az AB a jogállamiság szempontjából ingoványosabb területre tévedhet, amennyiben döntéseit az írott szabályokon túli „láthatatlan" normákra kezdi alapozni, hiszen mindez végső soron az ésszerű és átlátható körülmények között zajló jogértelmezési tevékenység veszélyeztetésén keresztül az alkotmánybírósági gyakorlat kiszámíthatóságára is negatív hatással lehet. Az elmondottak alapján tehát, a preambulumhoz köthető alkotmánybírósági gyakorlattal kapcsolatban sok, akár eltérő következtetés is levonható, azonban egy dolog biztos: a Nemzeti hitvallást ma már nem lehet csupán egy szimbolikus szövegnek tekinteni.

Kálmán Kinga – Tanner Balázs:

LegalTech forradalom – Üssük fel a CodeX-et!

A startupok, a jogi innováció, a digitalizáció, a robotizáció és akár a mesterséges intelligencián alapú szoftverek jelentősége elvitathatatlan lett. Ezért érezzük szükségét, hogy cikkünkben megvizsgáljuk, hogy a nemzetközi jogi piacon milyen szoftverek formájában öltenek testet a fentebb említett folyamatok és ezt kategóriákra lebontva bemutassuk a magyar közösség számára. A LegalTech témakörében a kaliforniai Stanford University által létrehozott, CodeX nevet viselő online adatbázis kategorizációja[26] mentén mutatjuk be a jogalkalmazói tevékenységet segítő amerikai startupokat és szoftvereket. A CodeX kilenc kategóriára bontja[27] az egyesült államokbeli LegalTech piacon szereplő, jogalkalmazói tevékenységet végző vállalkozásokat. A csoportosítás legfőbb szempontja aszerint halad, hogy a kifejlesztett szoftver milyen jogászi feladatot könnyít meg a szakemberek számára.

I. Miért a LegalTech forradalmáról beszélünk? – fogalmi elkülönítés

A LegalTech és Lawtech kifejezések általános gyűjtőfogalmak, amelyek alá tartozik minden olyan IT megoldás, ami a jogászok munkáját segíti az online jogtártól kezdve a munkaórák rögzítését és a számlázást segítő szoftvereken át az elektronikus irattárig. Ez alatt értjük továbbá azokat, a 21. századi információs társadalomban már köztünk „élő” innovációkat, mint pl. a drónok szabályozása, az önvezető autók integrálása a közúti közlekedésbe vagy a Big Data és blockchain rendszerei.

A LegalTech és LawTech fogalmakra a szakirodalom bizonyos esetekben szinonimaként, máskor eltérő fogalompárként utal, így a szóhasználat kapcsán nincsen egységes konszenzus a jogtudományban. Jelen írásunkban ezt a két fogalmat élesen elhatároljuk egymástól, és a LawTech kifejezést a törvényalkotási és szabályozási feladatokra alkalmazzuk, a LegalTech kifejezést pedig a fent említett, a jogalkalmazói munkát segítő IT megoldások összeségére értjük. Az általunk használt fogalomkészletet így a jogalkotói és jogalkalmazói kategóriafelosztásban határoljuk el egymástól.

A CodeX felosztása mentén megkülönböztetjük a LegalTech szoftvereken belül a (1) Marketplace; (2) Document Automation; (3) Practice Management; (4) Legal Research; (5) Legal Education; (6) Online Dispute Resolution; (7) E-Discovery; (8) Analytics és (9) Compliance feladatok elvégzésére kifejlesztett automatizmusokat.

1. Marketplace

[26] https://techindex.law.stanford.edu/
[27] Megjegyzendő, hogy a piacnak számos más csoportosítása is létezik.

Az első önálló kategóriát az úgynevezett „piactér” csoportba tartozó startupok és szoftvereik képezik. Az első hallásra semmilyen jogi relevanciával nem bíró Marketplace szoftverek összeköttető platformként szolgálnak az ügyfelek, az ügyvédek, a jogtanácsosok és a cégek jogi részlegei számára. Egyik részük az ügyfeleket hivatott segíteni online felületen jogi tanácsadással. Például az *ArrestSOS*[28] nevű programon keresztül bárki védőügyvéd segítségét veheti igénybe letartóztatás esetén. Az *Avvo*[29] online felület nem csak büntetőjogi problémákban nyújt segítséget: bevándorlástól elkezdve ingatlanügyeken át a gyermek-elhelyezési perekig szinte minden jogterületen rendelkezésre áll az ügyfél számára egy jogi képviselő. Az ilyen típusú startupok másik csoportja cégek, vállalatok jogi osztályai számára ad lehetőséget, hogy megtalálják a számukra megfelelő ügyvédet vagy jogtanácsost. Az *ExpertBids*[30] online platform különösen a vállalkozások, üzletemberek számára teszi lehetővé, hogy az üzleti céljaik elérése érdekében megtalálhassák a legmegfelelőbb jogászt. A Marketplace applikációkon keresztül a jogi szolgáltatások elérhetőbbé, átláthatóbbá és olcsóbbá válnak, emellett használatuk az ügyvédek számára is nagyobb profitot kínál.

2. Document Automation

A Document Automation szoftverek az egyik legalapvetőbb, de egyben legidőigényesebb jogászi feladatra nyújtanak hatékony alternatívát. Annak ellenére, hogy ez legtöbbször sémák alapulvételével történik, a jogászi munka jelentős hányadát teszi ki különböző meghatalmazások, szerződések, kérelmek megszerkesztése. A Document Automation szoftverek meghatározott mechanizmusokkal generálnak szerződéssablonokat mind cégen belüli viszonyrendezésekre, mind a külső ügyfelek igényeinek kielégítésére. A *CaseRails*[31] programon keresztül a generált okiratot egyszerre többen is szerkeszthetik, összeütközés nélkül. Ha egy bizonyos típusú dokumentumot már megszerkesztettek a program segítségével, az a következő alkalommal a kulcsinformációk alapján automatikusan készíti el az új vázlatot. A *DraftLaw*[32] nevű program olyan polgári peres ügyekhez kapcsolódó okiratokat szerkeszt automatizmusok által, mint például keresetlevél vagy jogorvoslati kérelem. Ezeken kívül vannak programok, amelyek kompenzációs vagy bevándorlási ügyekben készítenek olyan sablonokat az ügyfelek számára, amelyek használatával egyszerűbben fordulhatnak bírósághoz vagy a hatóságokhoz. Tekintve, hogy a jogalkalmazói munka döntő hányadát különböző okiratok szerkesztése teszi ki, a Document Automation szoftverek hordozzák magukban a legnagyobb potenciált, hogy szignifikánsan megváltoztassák a jogászi munkát.[33]

3. Practice Management

A harmadik kategóriát azok a szoftverek alkotják, amelyek a gyakorlati menedzsment optimalizálására kínálnak megoldást. Ezen a kategórián belül találhatóak a Task/Matter Management programok, amelyeken keresztül egyes üzleti feladatokat részfeladatokra lehet bontani és elosztani különböző vállalati részlegek/ügyvédek között, így nem

[28] http://arrestsos.com
[29] https://www.avvo.com
[30] https://www.expertbids.com
[31] http://caserails.com
[32] http://draftlaw.com
[33] lásd: Richard SUSSKIND: The End of Lawyers?: Rethinking the nature of legal services. Oxford, Oxford University Press 2010.

kizárólag egy személy dolgozik végig az egész projekten, hanem mindenki azzal foglalkozhat, amihez a legjobban ért. A programok segítségével a projekt szereplői értesülhetnek egymás munkájáról, véleményezhetik azt, továbbá mindenki számára egyszerűen ellenőrizhető, hogy milyen stádiumban jár a feladat. Ezen kívül Practice Management kategóriába tartoznak a dokumentumtároló és a számlázó programok is. Az amerikai LegalTech piacon megjelentek olyan komplex Practice Management szoftverek, mint a *Clio,*[34] vagy az *Apptitude,*[35] amelyek a fentebb említett összes feladatot képesek önmagukban ellátni, és ezzel gyakorlatilag automatizálják szinte az összes üzleti és jogi folyamatot.

4. Legal Research

A jogalkalmazók számára egy érvrendszer kialakításához vagy egy ítélet meghozatalához nélkülözhetetlen a releváns jogszabályok, esetjogi példák és a jogirodalom átfogó ismerete, így a döntések hosszú kutatások eredményeként születnek. A Legal Research szoftverek ezt a keresési folyamatot hivatottak felgyorsítani: a fejlesztők által létrehozott, folyamatosan frissülő adatbázisban kulcsinformációk megadásával pár kattintás választja el a felhasználót az összes releváns adattól. Az USA-ban számtalan startup foglalkozik Legal Research programok fejlesztésével, szemléltetésképp ide sorolható többek között a *Ravel Law*[36] vagy a *Judicata.*[37] A common law jogrendszerben kiemelt jelentősége van a releváns precedenseknek, így a megfelelő kutatás eredménye perdöntő is lehet. A mesterséges intelligencia-alapú szoftverek hibázási esélye kisebb, a keresési folyamat gyorsabb.

5. Legal Education

A hatodik kategóriát azok a startupok alkotják, amelyek a jogi oktatás fejlesztésére törekednek applikációk segítségével. A jogi ismeretek átadásának számos formája elérhető online: a *LegalSwipe*[38] nevű program letöltésével a felhasználó az őt megillető állampolgári jogokról tájékozódhat, különös tekintettel az egyént a rendvédelmi szervekkel szemben megillető jogokra. Emellett a felhasználók számára különböző online jogi továbbképzésre van lehetőség: a *LawLine*[39] nevű program ügyvédi vizsgák teljesítését garantálja mobil-tanfolyamok elvégzése által. Külön említést érdemel a *LawMeets*[40] nevű, mesterséges intelligencián alapuló program, amely online felületén a joghallgatók tranzakciós tárgyalásokat szimulálhatnak. „Ellenérdekű felük" egy chatbothoz hasonlítható program, amely az adott válaszokból tanulva állítja kihívás elé a partnereit, így fejlesztve a hallgatók képességeit. Széles körben ismertek továbbá különböző, tanulást segítő applikációk, mint pl. a *Quizlet,*[41] vagy a *Law Dojo,*[42] amelyek digitalizált feladatokkal teszik színesebbé a jogi tárgyak tanulását.

---

[34] https://www.clio.com/
[35] https://www.onit.com/solutions/apptitude/
[36] https://home.ravellaw.com/
[37] https://www.judicata.com/
[38] https://www.legalswipe.com/
[39] https://www.lawline.com/
[40] http://www.lawmeets.com/
[41] https://quizlet.com/
[42] http://www.lawschooldojo.com/

6. Online Dispute Resolution (ODR)

A következő kategória az online vitarendezés, amely az alternatív konfliktusfeloldási eszközök egyike, tulajdonképpen egy újfajta eljárási forma, amely a bírósági úttal szemben kínál eltérő megoldási lehetőséget. Nemzeti vagy nemzetközi vonatkozású is lehet, tárgyát pedig többféle kategória képezheti (pl. fogyasztóvédelmi, munkajogi ügyek). Határokon átnyúló jogviták esetén az online vitarendezéssel kiküszöbölhető az alkalmazandó jog és a joghatóság problémája, mivel az előbbit a felek közösen jelölik ki, utóbbi pedig a bírói út kikerülésével fel sem merül. Erre a legegyszerűbb és legjobb példaként az internetes vásárláshoz kapcsolódó fogyasztói panasz szolgál. Fontos szempont ennél az alternatívnak nevezhető módszernél, hogy a felek egy független, általuk választott testület segítségével tudják rendezni a konfliktusaikat. Amerikában több startup is létrejött ugyanennek a módszernek a bevezetésére. Ezek egyike a *FairClaims,*[43] amelynek célja, hogy az internetes vásárlások során érkezett panaszokat kivizsgálják és végül a felek akaratát a megfelelő módon és arányban érvényre juttassák.

7. E-Discovery

Az E-Discovery programok az ügyfeldolgozást segítő, dokumentumelemző, felhő alapú szoftverek. A nyomozási vagy bizonyítási eljárás egy olyan aspektusában nyújtanak segítséget, amely során a Big Data-t alapul véve az adott ügyhöz tartozó releváns információkat feltárják, azokat értelmezik és rendszerezik. Ennek körében képesek adott esetben adatbázisok, kép-, videó- és hanganyagok, e-mailek és a közösségi média tartalmainak feltárására is. Ez természetesen a program felhasználójának leveleit, adatbázisait jelenti, az ellenérdekű fél magánszférájának megsértése nélkül dolgoznak ezek a programok. Ilyen típusú szolgáltatást kínáló programok közé tartozik például az *Onna,*[44] amely egyszerű és könnyen értelmezhető platformot biztosít az összegyűjtött adatok feldolgozására. A *Relativity*[45] nevű szoftver pedig kifejezetten E-discovery-vel foglalkozik, amit arra használnak, hogy peres ügyekben felhalmozódott és rendelkezésre álló nagy mennyiségű esetjogból és adatból azonosítsák a kulcsproblémákat.

8. Analytics

A rendelkezésre álló adatok elemzése a jogászi munka egyik esszenciális eleme. Ezt fejlesztik tovább azok a technológiai újítások, amelyek mentén nem csupán meglévő adatok elemzése, azzal végzett kutatások elkészítése vagy konzekvenciák levonása lehetséges. Az újonnan létrejövő szoftverek a jogi analízis során már képesek a jóslásra is, így a hatékonyság exponenciálisan növelhető használatuk által. A jóslás lényege, hogy a szoftver kiszámolja a lehetséges kimeneteleket és feltünteti közülük a legvalószínűbbet, mint végeredményt. Továbbá a szoftver a bíróságok vagy ellenérdekeltek szempontjából is megvizsgálja az ügyet, illetve a kívánt eredmény eléréséhez perstratégiai javaslatokat tesz. A legkiemelkedőbb példa erre a *Lex Machina,*[46] amely a felsorolt elemek mindegyikére képes, így vezető szerepet tölt be a jogi analízissel foglalkozó cégek piacán.

---

[43] https://www.fairclaims.com/how_it_works

[44] https://onna.com/?utm_medium=paid&utm_source=capterra&utm_content=demo&utm_term=ediscovery

[45] https://www.relativity.com

9. Compliance

Az utolsó kategóriába azoknak a fejlesztő cégeknek a termékei tartoznak, amelyeknek céljuk, hogy biztosítsák, hogy egy adott vállalkozás működése megfeleljen a rá vonatkozó valamennyi jogszabálynak. Ez a megfelelés minden cég elkerülhetetlen kötelessége és érdeke.

Ilyen céllal jött létre például a *RightsFlow*,[47] amely a Youtube és a Google Play platformokat segítve szerzői jogi, illetve monetizációs kérdésekkel foglalkozik. Az *EXOCHAIN*[48] pedig a kiemelten fontos és védeni kívánt online adatok tárolásával kapcsolatban nyújt jogi segítséget.

II. Összegzés

A kategorikus felsorolásból látható tehát, hogy számos lehetőség áll nyitva ma már a jogászok számára, hogy bizonyos munkafolyamatokat szoftverekkel helyettesítsenek. Ezen innovációk által pedig lehetőség adódik arra, hogy az emberi munkát és kreativitást kizárólag a legfontosabb munkaterületre tudják fordítani, így csökkentve a leterheltséget, ugyanakkor növelve a hatékony és gyors munkavégzést. Az újdonságok bemutatása mellett írásunkban felhívjuk a figyelmet arra, hogy az innovációt nem szabad démonizálni és ellenségként tekinteni rá. A technikai fejlődést a jogászok munkáját elkobzó rendszerek összessége helyett inkább új lehetőségek esetleges forrásaként érdemes felfognunk. A jog és az innováció összefonódása a jogászok számára inkább segítő, mint helyettesítő szereppel kell, hogy bírjon. A világon jelenleg még mindenhol csupán technológiai asszisztenciáról beszélhetünk, nem pedig robotügyvédek hadáról. Ezen felül a jogászi munka egy rendkívül komplex tevékenység, így a munkafolyamatokat segítő, még akár a mesterséges intelligencia-alapú szoftvereket is csak egy-egy munkafázis hatékonyabb és gyorsabb elvégzésére fejlesztették ki. Egyetlen applikáció vagy szoftver sem képes ellátni egy adott ügyhöz kapcsolódóan az összes jogi feladatot.

Az idő viszont folyamatosan múlik és a jelenlegi álláspontok abból az elgondolásból indulnak ki, hogy a 21. századi ügyekhez 21. századi megoldások szükségesek. Lezárásként pedig arra a megnyugtatónak ható kutatási eredményre hívjuk fel a figyelmet, hogy a *willrobotstakemyjob*[49] nevű oldal szerint 4% annak az esélye, hogy a robotok a jövőben elveszik az ügyvédek munkáját.

---

[49] https://willrobotstakemyjob.com/23-1011-lawyers

Korunk jogászai számára az egyik legnagyobb kihívást a technológiában rejlő és a rohamos műszaki fejlődés által megnyitott informatikai lehetőségek jelentik. Elegendő, ha a Facebook vagy a Google legújabb fejlesztéseire gondolunk, és már is számtalan érdekesebbnél – érdekesebb adatvédelmi és személyiségi jogi kérdéssel állunk szemben. Az ilyen és ehhez hasonló visszaélések megelőzésére már több elképzelés is megfogalmazódott, azonban ezen megoldási kísérletek közül is kiemelkedik az ún. blockchain technológia, amit napjainkban már a partnerkereső applikációk területén is alkalmaznak.

I. Mi is az a blockchain?[50]

A blokklánc (blockchain) technológia, alapvetően az ún. kripto- vagy digitálisvaluták (pl.: Bitcoin) használata során terjedt el.[51] A technológia lényege, hogy a felhasználók által generált pénzmozgásokat egyetlen központosított szerv helyett több computer ellenőrzi, melyek egy közös algoritmus alapján megállapítják, hogy mely tranzakciók a valósak, és melyek nem, a valódi ügyletekről pedig, egy jegyzéket készítenek, amit blokknak nevezünk. Minden blokk meghatározott számú tranzakció nyilvántartására alkalmas, ezért ha az egyiküket megfejtik[52], egy újabbat hoznak létre, és az eddig létrejött blokkok összességéből megszületik a blokklánc, amit angolul blockchainnek nevezünk. Ennek a megoldásnak az az egyik legnagyobb előnye, hogy az ellenőrzés decentralizálásával elkerülhetjük, hogy az egyetlen központosított ellenőrző szervet működtetők korrupciója, vagy a szervet ért hackertámadások beavatkozzanak az pénzmozgások zavartalan menetébe.[53]

A blokklánc technológiát a bankok és a hitelintézetek mellet az ún. okos szerződések *(smart contracts[54])* körében is alkalmazni kezdték. Az ilyen szerződések esetében ez nem jelent más, minthogy a felek közötti megállapodás végrehajtását, lényegében egy kóddá tömörítik, amely, a tranzakciókhoz hasonlóan, egy blokknak nevezett jegyzékbe kerül,

[50] Lásd a technológiáról szóló weboldalt: https://www.blockchain.com/ (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).
[51] Investopaedia: Definition of Blockchain. https://www.investopedia.com/terms/b/blockchain.asp (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).
[52] Ahhoz, hogy egy bányász egy újabb blokkot hozzon létre, úgy kell változtatnia a hozzáadandó blokkfej tartalmát, hogy annak és az előző blokkfejnek az együttes hash-e egy meghatározott számsorral (0000000) kezdődő hash-t eredményezzen. Ezt csak úgy tudja kiszámítani, hogy próbálkozik. Ha a bányászok gyorsabbak, akkor nehezedik a feladvány (már 00000000 kezdetűnek kell lennie). Mialatt próbálkozik a node, ezalatt tranzakciókat gyűjt különböző prioritásokat figyelembe véve, mindaddig, amíg meg nem telik a blokk. Ez azonban nem szükségszerű. Ha ugyanis előbb fejti meg a feladványt, akkor csak az addig besorolt tranzakciókat rendezi be a blokkba.
[53] MARR Bernard: 30+ Real Examples Of Blockchain Technology In Practice. https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/14/30-real-examples-of-blockchain-technology-in-practice/#54095c8d740d (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).
[54] Lásd: Investopaedia: Definition of smart contracts. https://www.investopedia.com/terms/s/smart-contracts.asp (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

ahol megőrződik, és az névtelenül vagy álnéven szerződő felek számára mindenkor elérhetővé válik. Ezt a módszert pedig, már az innovatív és biztonságra törekvő online partnerkereső felületek is egyre gyakrabban alkalmazzák.

II. 'Legal Fling'

A holland LegalThings One nevű, a jogban rejlő műszaki és technológia lehetőségekkel foglalkozó csoport létrehozott egy 'Legal Fling' nevű blockchain alapú rendszert, mellyel a felhasználók számára lehetővé teszi, hogy anélkül rögzíthessenek egy, hálószobai dolgaikról szóló, megállapodást, hogy a romantikus pillantok közepette papírt és tollat kellene ragadniuk. Az alkalmazás célja, a megalkotók állítása szerint nem más, minthogy a #metoo botrány tanulságaiból kiindulva a hasonló eseteket elkerüljék, azáltal, hogy akik szorosabb testi kapcsolatba kívánnak kerülni egymással, rögzítik az együttlétre vonatkozó, kölcsönösen elfogadott feltételeiket.[55]

A LegalFling lényegében nem mást, mint egy alkalmazás, amelyre regisztrálva a felhasználók olyan partnereket találhatnak, akik a hozzájuk leginkább hasonló szexuális preferenciákkal rendelkeznek. Ehhez nem kell mást tenniük, mint az online felületen beállítani, hogy milyen körülmények között hajlandók szexuális viszonyt létesíteni valakivel. Ezzel kapcsolatban a felhasználók, többek közt arról is nyilatkozhatnak, hogy az együttlét során kívánnak-e védekezni, vagy bármi fajta szexuális szerepjátékban részt venni, illetve zavarja-e őket, ha partnerük szexuális úton terjedő betegséget hordoz, vagy kizárólag olyan nyelveket beszél, amelyeket ő maguk nem értenek. Természetesen, a regisztrálók képeket és akár videókat is megoszthat magukról ezen az oldalon. Az alkalmazás leírása szerint az sem jelent problémát, ha ezek a hétköznapi képeknél merészebb, szexuális tartalommal is rendelkeznek, hiszen garantált, hogy a feltöltött adatokkal, az említett blokklánc technológiának köszönhetően, nem történik visszaélés.[56]

III. Hogyan működik?[57]

Miután a felhasználó sikeresen regisztrált a felületen, és megadta az általa választott preferenciális kritériumokat, a rendszer automatikusan párosítja azokkal a felhasználókkal, akik vele megegyező elvárásokat fogalmaztak meg, és ezeket a találatokat azonnal meg is jeleníti.[58] Ezt követően, már nincs is más teendő, mint várni, hogy valaki a nevek felett megjelenő kis ikont jobbra húzva elküldje a felkérését, amelyet viszonozva, a leírás szerint, mindkét fél elfogadja az aktus alapvető feltételeit.[59] Ennek ellenére, fontos hangsúlyozni, hogy mindez nem jelent belegyezést abba, hogy valaki

---

[55] Lásd a LegalFling weboldalán. https://legalfling.io/ (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

[56] Business Insider: You may soon be able to use the blockchain to formally consent to sex. http://www.businessinsider.com/legalflings-blockchain-based-app-for-sexual-consent-2018-1 (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

[57] lásd a LegalFling weboldalán. https://legalfling.io/#features (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.)

[58] BATHA Emma: After #MeToo, phone app allows you to legally consent to sex. https://www.reuters.com/article/us-netherlands-tech-sex-apps/after-metoo-phone-app-allows-you-to-legally-consent-to-sex-idUSKBN1F72F0 (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

[59] The New York Times: Consent in the Digital Age: Can Apps Solve a Very Human Problem? https://www.nytimes.com/2018/03/02/technology/consent-apps.html (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

ténylegesen szexuális viszonyba kerüljön az általa választott partnerrel, mert ehhez még, a személyes találkozást követő megerősítés szükséges, amit a felek egy egyszerű és gyors gombnyomással tehetnek meg.[60]

IV. Problémák

Az alkalmazás honlapján található gyakori kérdések rendkívül jól rávilágítanak arra, hogy egy ilyen alkalmazás kapcsán milyen problémák merülhetnek fel. Ezek közül, az adatvédelmi aggályok mellett, a legégetőbb kérdéseket, a „végső" igenlő válasz megadását követő visszalépés és magának az egész folyamatnak a jogi kötőereje veti fel. Már maga, az alkalmazást ismertető weboldal is felhívja a figyelmet arra, hogy természetesen bárki visszaléphet akár az utolsó gombnyomás után is, hiszen a valódi és teljes belegyezés – az applikáció célját megkérdőjelezve – kizárólag szóban történhet.

A vice.com által megkérdezett, az Egyesült Királyságban praktizáló ügyvéd pedig hangsúlyozta, hogy ez a fajta megállapodás a büntetőeljárásban semmiképpen sem bizonyítaná az aktusba való belegyezést. Mindez legfeljebb enyhítő körülményként lehetne értékelhető, ha sikerülne bizonyítani, hogy az elkövető okkal hitte, hogy az áldozat belegyezett az aktusba. Mindazonáltal, ennek alátámasztása rendkívüli nehézségekbe ütközhet, ami jól mutatja, hogy az ilyen, valószínűleg jó szándékú, alternatív megoldások és a technológiában rejlő lehetőségek mennyire komoly kihívások elé állítják napjaink jogalkalmazóit.[61]

---

[60] Independent: New app creates legally binding contracts for consensual sex, including STD-free guarantees. https://www.independent.co.uk/life-style/consent-app-sexual-contracts-legalthings-phone-std-free-guarantee-a8154591.html (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

[61] BAAH Nana: Turns Out That 'Legally Binding' Consent App Is Anything But. https://www.vice.com/en_uk/article/mbpkk4/turns-out-that-legally-binding-consent-app-is-anything-but?utm_campaign=global&utm_source=vicefbuk (utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.).

Csirmaz Evelin:
Ha megbuktak, akkor miért léteznek? – A bukott államok dilemmája

Mikor számít egy állam bukottnak? Milyen esetekben sorolható egy állam ebbe a kategóriába? Milyen nemzetközi jogi vonatkozásai vannak a bukott államoknak?

Az államkudarc, vagy más néven bukott államok jelensége nem számít új keletűnek[62], a történelem során már több példát is találhattunk rá, azonban a 21. században egyre több állam kerül ilyen helyzetbe. A jelenségnek viszont mindenképpen más a hatása, mint régebben, mivel a globalizáció[63] melléktermékeként minden állam össze van kötve, kölcsönösen függenek egymástól, és így egy állam bukása vagy bukásnak indulása nagy hatást, illetve nyomást gyakorol a nemzetközi közösség egészére.

I. Mikor számít egy állam bukottnak?

Ezt a kérdést nehéz megválaszolni, mivel nincs egyértelmű, univerzálisan elfogadott definíció, ami alapján meg lehetne állapítani, hogy egy állam megbukott-e. Így több definíció létezik: gazdasági, szociális, politikai és történeti is. Ezek mellett különböző nemzetközi szervezetek vagy akár kutatók is használnak saját meghatározást, azonban a fogalmak a saját céljuknak megfelelően lettek megalkotva, tehát nem feltétlenül objektívek.[64]

Az említett meghatározások sok közös elemet tartalmaznak, így tehát a bukott államokra a következő definíciót lehetne alkalmazni: egy olyan állam, amelynek politikai vagy gazdasági rendszere annyira gyengének bizonyult, hogy a kormánya már nem képes felette megőrizni az irányítást. Ennek következtében az állam képtelen a saját területeit ellenőrizni, illetve döntéseket hozni.[65]

A Genfi Egyezményekben csak azt a kritériumot fektették le, amely alapján egy állam bukottnak tekinthető, viszont ez a kritérium elég homályos: az Egyezmények alapján egy állam akkor válik bukottá, amikor az adott államban folyó konfliktus elért egy bizonyos

---

[62] Barry Mirkin, Joseph Chamie: *Failing States: Many Problems, Few Solutions.* http://www.ipsnews.net/2016/04/failing-states-many-problems-few-solutions/ (Letöltve: 2019.02.23.)

[63] Uo.

[64] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: Failed State Discourse Under International Law: The Place, Attributes And Implications. *International Journal of Politics and Good Governance* Volume 4, No. 4.4 Quarter IV 2013. http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/141.pdf (Letöltve: 2019.02.23.) 2.o.

[65] Richard W. Rahn: *The Rise of the Failed States.* https://www.cato.org/publications/commentary/rise-failed-states (Letöltve: 2019.02.23.); Chiara Giorgetti: Why Should International Law Be Concerned About State Failure? *ILSA Journal of International & Comparative Law*: 2010. Vol. 16 : Iss. 2 , Article 6. 473.o. https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/ (Letöltve: 2019.02.23.) *Samragni Dasgupta: Is Pakistan a Failed, or Just a Failing State?* https://intpolicydigest.org/2018/09/28/is-pakistan-a-failed-or-just-a-failing-state/ (Letöltve: 2019.02.23.).

szintet, küszöböt.[66] Az ENSZ csak a beavatkozást állapítja meg, azt nem mondja ki, hogy egy adott állam megbukott-e vagy sem.

Felmerült egy olyan értelmezés, hogy a bukott állam csak egy állomása az államok kudarcának és egy skála részét képezi. Az értelmezés alapján tehát sok esetben nem helyes ezen kifejezés használata, hanem helyette a *fragile* (gyenge, „törékeny") vagy *failing* (bukó) jelzőket kellene inkább alkalmazni attól függően, hogy az adott állam a skála melyik szintjén áll. A skála végpontja a teljesen összeomlott állam, vagyis a *collapsed state*. Az államkudarc lehet egy ideiglenes vagy egy tartós jelenség is.[67]

Fontos kiemelni az Egyesült Államok szeptember 11-i támadások után végzett műveleteit, amelyek ösztönözték az akadémiai és külpolitikai érdekeket a bukott államok univerzális fogalmának létrehozásában. Így az Egyesült Államok beavatkozása Szomáliában, Haitiben, Irakban, valamint Afganisztánban a bukott államok jelenségéhez kapcsolódik valamilyen szinten.[68]

A bukott államok hátterében elsősorban belső, endogén problémák állnak, melyek esetlegesen az állam határain átnyúló hatásokkal járhatnak. A belső problémák a következők lehetnek: szegénység, gazdasági nehézségek, korrupció, eredménytelen kormányzás, bűnözés, erőszak, etnikai vagy más indíttatású belső konfliktusok, polgárháború, valamint destabilizációt okozhatnak a külföldi beavatkozások és a külföldi agresszió is.[69]

A bukott államok jelensége általában drogkereskedelemmel, fegyvercsempészettel, szervezett bűnözéssel, terrorizmussal, tengeri kalózokkal, polgárháborúkkal vagy fegyveres konfliktusokkal, az irányítás megszerzéséért versengő hadurakkal (angol nyelven: „*warlords"*), az egészségügy és oktatás minőségének súlyos romlásával vagy lényegében megszűnésével, járványokkal vagy veszélyes betegségekkel (például: AIDS/HIV, malária, Ebola, nyugat-nílusi láz stb.), súlyos emberi jogi sértésekkel, az igazságügyi rendszer, a gazdaság, a kereskedelem és a bankrendszer összeomlásával jár.[70] Lényegében tehát az államkudarc következtében az állam képtelen lesz az állampolgárok és a nemzetközi közösség felé irányuló kötelezettségeinek teljesítésére.

II. Mely államok sorolhatók a bukott államok közé?

---

[66] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 2. o.

[67] Chiara Giorgetti: i.m. 473-474. o. https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/ (Letöltve: 2019.02.23.); Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 7. o.

[68] Uo. 3. o.

[69] Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m. Global Policy Forum: Failed States. https://www.globalpolicy.org/nations-a-states/failed-states.html (Letöltve: 2019.02.23.)

[70] Giorgetti: i.m. 473. o. https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/ (Letöltve: 2019.02.23.); Dr. Manoj Kumar Mishra: Failed States, Anarchy And Resilience Of The Taliban In Afghanistan – Analysis https://www.eurasiareview.com/24092018-failed-states-anarchy-and-resilience-of-the-taliban-in-afghanistan-analysis/ (Letöltve: 2019.02.23.); Global Policy Forum: i.m.

Ahogy azt korábban említettem, ez egy több komponensű kérdés, így általában több mutató együttes negatív értéke vezet egy állam bukásához, vagy legalábbis gyengüléséhez. *The Fund For Peace* nevű szervezet már 2005 óta minden évben elkészíti az úgy nevezett „*Fragile State Index*-et", amely az államok gyengeségét méri több faktor alapján. Az index 178 államot vizsgál és ezeket listázza. Megállapítható, hogy a lista vezetői főként harmadik világbeli országok, és zömében az afrikai kontinensen találhatóak (Dél-Szudán (1.), Szomália (2.), Közép-afrikai Köztársaság (5.), Kongó (6.), Szudán (7.), Csád (8.), Zimbabwe (10.)). Az első 10 ország között csak 3 nem afrikai ország (Jemen (3.), Szíria (4.) és Afganisztán (9.)) van.[71]

De miért pont ezen régiókban fedezhető fel leginkább ez a jelenség? Az okok valószínűleg visszavezethetők a hidegháború végéhez, illetve ezen államok gyarmati hagyományaihoz. A gyarmatosítók felforgatták a régi törzsi struktúrákat, viszont az új, általuk létrehozott rezsimek nem mélyedtek el eléggé ahhoz, hogy hosszútávon működőképesek legyenek, ezek pedig különféle belső konfliktusokhoz vezettek, majd pedig a központi állami szervek gyengüléséhez vagy teljes bukásához.[72] Komoly gondot jelent az, hogy ezeknek az államoknak a lakossága gyors mértékben növekszik, az évszázad közepére valószínűleg már az Egyesült Államok népességét is megelőzi.[73]

Ezek az államok különböző okok miatt vallottak kudarcot, például Irakban a külföldi beavatkozás, Zimbabwében az állandó bűnözői jelenlét vagy Dél-Szudánban a hadurak miatt. Viszont sokszor hasonlóak az állami kudarchoz vezető mechanizmusok. Ezenkívül aggodalomra ad okot az, hogy a bűnözők és a terroristák a bukott államokat búvóhelyként használják, ahol nyugodtan működhetnek, mivel nincs olyan állami hatóság, amely képes lenne ellenőrizni az állam területét.[74] Így például Nigériában a *Boko Haram* és Maliban a *Tuareg* okoz emberi szenvedést szélsőséges robbantásokkal, melyek civilek és keresztények életét vették.[75]

III. Milyen nemzetközi jogi vonatkozásai vannak a kérdésnek?

A legnagyobb jogi problémát az okozza, hogy a nemzetközi jog szinte egyáltalán nem foglalkozik a bukott államok kérdésével, nem ismeri fel és nevezi meg az állami kudarc jelenségét. Ez azért van így, mert a nemzetközi jog az állam létrehozására és megszűnésére összpontosít, de az állam létrejötte után nem foglalkozik a bekövetkező változásokkal vagy az ideiglenes kudarcokkal[76].

---

[71] J.J. Messner, Nate Haken, Patricia Taft, Ignatius Onyekwere, Hannah Blyth, Charles Fiertz, Christina Murphy, Amanda Quinn, Mckenzie Horwitz*: Fragile States Index 2018 – Annual Report*. http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/ (Letöltve: 2019.02.23.)

[72] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 1-2.o. Daniel Thürer: Failing States In (R.Wolfrum): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 1085-1086.o.; Giorgetti: i.m. 474.o.

[73] Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m.

[74] Global Economic Symposium: *Repairing Failed States*. http://www.global-economic-symposium.org/knowledgebase/the-global-polity/repairing-failed-states (Letöltve: 2019.02.23.).

[75] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 14.o.

[76] Chiara Giorgetti: i.m. 479.o.

A jelenségre nem irányul kellő figyelem, mivel a bukott és bukó államok továbbra is teljes jogú szuverének maradnak, és számos kötelezettséggel tartoznak a többi állam és a nemzetközi közösség felé.[77] A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a bukott államok jelenséget nem kezelik megfelelően. Ez azért is problematikus, mert a nemzetközi jog alanyai az államok, tehát a nemzetközi jog erre építkezik. Az 1933-as az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Montevideói Egyezmény az állam létrehozásához, nem pedig az államiság fenntartásához szükséges elemeket vizsgálja.[78] Az államiság feltételeinek a következő módon lehet megfelelni: egy adott államnak állandó lakossággal, meghatározott területtel, kormánnyal kell rendelkeznie, és képesnek kell lenni arra, hogy a többi állammal kapcsolatba tudjon lépni. [79]

Azonban semmilyen eljárást nem kezdeményeznek abban a helyzetben, ha egy ország megszerezte az államiságot, viszont később valamilyen oknál fogva a 4 feltétel közül bármelyik megváltozik.[80] Lényegében a nemzetközi jog nem reagál erre a helyzetre. Ez egy joghézagnak is tekinthető, mivel az államiság feltételei le vannak fektetve, de arról, hogy ezen feltételekben a bekövetkező változások milyen hatással vannak az államiságra, szuverenitásra, nem esik szó nemzetközi egyezményben. Másik probléma, amit a bukott államok okoznak az az, hogy az állam nem működik, de mégis vannak jogai és kötelezettségei a nemzetközi jog szerint.[81] Ezenkívül az esetleges új nemzetközi szerződések megkötése, valamint a már meglévőknek való megfelelés is több nehézségbe ütközik. Nincs olyan hatóság, intézmény, amely képviselni tudná az államot nemzetközi fórumokon, tehát nem tudja a saját érdekeit megvédeni más államokkal szemben.[82]

Az ENSZ lehetőséget ad minden tagállamnak arra, hogy részt vegyen és képviselje magát néhány fórumon. Például a szomáliai ENSZ delegáció 1991-ben képviselhette az államot a Közgyűlésen, azonban 1992 és 2000 között Szomáliának, mint ENSZ tagállamnak volt névtáblája a Közgyűlésen, de senki nem volt arra jogosult, hogy mögé üljön és képviselje az államot.[83]

Ehhez a gondolathoz kapcsolódva felmerülhet a kérdés, hogy hogyan tehető a bukott állam felelőssé azért, mert nem akadályozta meg a területén egyének által elkövetett jogsértéseket? Továbbá hogyan várható el az emberi jogok érvényesülése, ha az ezek biztosításához elengedhetetlen állami szervek már nem működőképesek?[84]

A külföldi katonai támogatás/beavatkozás olykor időt adhat egy bukott államnak ahhoz, hogy megalapozza a megfelelő típusú intézmények létrehozását, amelyek egy stabil állam létrejöttéhez vezetnek. Ez eddig két, háborúval sújtott afrikai országban működött, Sierra

---

[77] Uo.
[78] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 6.o.
[79] Chiara Giorgetti: i.m. 479.o.
Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény 1. cikk (Montevideo, 1933);
[80] Chiara Giorgetti: i.m. 480.o.
[81] Thürer: i.m. 1085.o.
[82] Daniel Thürer: i.m. 1085.o.
[83] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 8-9.o.
[84] Daniel Thürer: i.m. 1090-1091.o.

Leone-ban és Libériában.[85] Itt az ENSZ békefenntartók segítségével új kormányokat hoztak létre, melyek képesek voltak a kormányzásra. Ugyanakkor Irak példájából látható, hogy a külföldi beavatkozás nem mindig sikeres és van, hogy még nagyobb gondot okoz.[86]

A bukott államokat a nagyhatalmak beavatkozási ürügyként használhatják fel. Ez komoly kihívást jelent a szuverenitás, egy állam belügyeibe való beavatkozás tilalma, valamint az erőszak tilalma miatt. A helyzetet tovább nehezíti, hogyha egy beavatkozó nagyhatalom jogsértést követ el a bukott állam ellen, annak nem áll módjában semmilyen módon kifogásolni ezt, mivel nincs megfelelő képviselője.[87] A nagyhatalmak tehát visszaélhetnek ezzel a helyzettel és bármikor beavatkozhatnak és ezt az emberi katasztrófa megelőzésére vagy a nemzetközi biztonság és béke fenntartására hivatkozva legitim módon meg is tehetik.[88]

Fontos felismerni azt, hogy attól, hogy egy állam bizonyos jellemzői, melyek az államelismerést lehetővé tették, megváltoztak, nem azt jelenti, hogy az állam megszűnt létezni. Viszont azt is elengedhetetlen szem előtt tartani, hogy ez hatással van az állam jogainak érvényesítésére és kötelezettségeinek teljesítésére.[89]

IV. Mi a teendő?

A nemzetközi közösség elsősorban 9/11 után ismerte fel, hogy a bukott államok hatásai nem állnak meg az adott ország határain belül és ezt követően kezdett el ezzel komolyabban foglalkozni.[90] A bukott államok kérdése több komponensű, összetett probléma, melynek megoldására még mindig nem kerül kellő fókusz. A kérdést bonyolítja, hogy eltérő fogalmakat használnak a bukott államokra, de univerzálisan elfogadott fogalom nem létezik, így az, hogy mi számít bukott államnak, nem egy egyértelmű kérdés. Tehát elsősorban fontos lenne egy nemzetközi jogi meghatározás megalkotása, mivel anélkül nehézkes az eljárás és a nagyhatalmak saját érdekeik alapján avatkozhatnak be ezeknek a bukott államoknak a belügyeibe. További probléma, hogy ezek a problémák „átfolynak" más szomszédos államokba, azokat is instabillá téve.[91] Ezenkívül további komplikációkat okozhat a bukott államokkal együtt járó bűnözés, terrorizmus és tengeri kalózkodás kérdése, amely az egész világnak aggodalomra ad okot.

Az talán csak egy mellékes kérdés, hogy milyen nevet viselnek ezek az államok gyenge/törékeny (*fragile*), bukó (*failing*) vagy bukott (*failed*) állam, a legfontosabb az, hogy nagyon sok súlyos gonddal küzdenek és csupán kevés megoldás van ezekre a problémákra.[92]

---

[85] The Economist: *First peace, then law*. https://www.economist.com/leaders/2017/01/05/how-to-fix-failed-states (Letöltve: 2019.02.23.).
[86] Uo.
[87] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 15.o.
[88] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 15.o.
[89] Chiara Giorgetti: i.m. 482.o.
[90] Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 3.o.
[91] Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m.
[92] Uo.

Az állami kudarcnak mélyreható következményei vannak a lakosságra és a nemzetközi közösség számára is. Amikor az államok megbuknak, az emberek szenvednek és a nemzetközi közösség veszélybe kerül. Úgy vélem, hogy alapvető fontosságú az, hogy a nemzetközi jog foglalkozzon azokkal a problémákkal, amelyeket a bukott államok jelentenek és ahhoz, hogy ezek az államok újra stabil állapotban kerüljenek nyilvánvalón új, innovatív és átfogó kezdeményezésekre van szükség.

Lebedi Réka Dóra:
A jövedelem, mely alanyi jogon jár
A feltétel nélküli alapjövedelem jelene és jövője

A feltétel nélküli alapjövedelem rendkívül megosztó rendszer, sokan támogatják, a modern szociális támogatási rendszer alapjának tekintik, mások szerint az emberek ellustulnak és kényelmessé válnak, ha bevezetésre kerül, miközben a gazdaság is tönkremegy. Azt gondolnánk, a modell a XXI. század terméke, hiszen kevés országban működik, az állam által finanszírozott alapjövedelem ötlete[93] azonban a XVI. században gyökerezik. A következőkben a minimumjövedelem fogalmát, a mellette és ellene szóló érveket és egy Magyarországon működő rendszert, a zuglói önkormányzat modelljét fogom áttekinteni, valamint eljátszom a gondolattal, hogy milyen lehetne az országosan alkalmazott magyar minimumjövedelem.

I. Mit jelent az, hogy feltétel nélküli?

A minimumjövedelem[94] alapkoncepciója szerint egy olyan pénzbeli kifizetés, mely meghatározott időszakonként (pl. hetente vagy havonta), feltétel nélkül, alanyi jogon jár mindenkinek, nincs munkavégzéshez vagy környezettanulmányhoz kötve. A rendszernek öt alapvető tulajdonsága[95] van. Először is ez egy rendszeres kifizetés, nem egyszeri jutalom. Másodszor, a minimumjövedelemben részesülők pénzt kapnak és maguk dönthetnek arról, hogy azt mire költik. A támogatás nem fizethető ki meghatározott célra beváltható utalványban, ételben, szolgáltatásban vagy más kötött felhasználású dologban. Harmadszor, a minimumjövedelem alanyi jogon jár, nem pedig nagyobb társadalmi egységenként – például családonként vagy háztartásonként. Negyedszer, ez egy általános kifizetés, mindenkinek jár, környezettanulmány készítése nélkül. Végül, de nem utolsó sorban a koncepció szerint a pénzt feltétel nélkül folyósítják, anélkül, hogy meg kellene dolgozni érte vagy legalább hajlandóságot kellene mutatni arra, hogy az egyén a jövőben dolgozni szeretne. Ezek tehát a feltétel nélküli alapjövedelem koncepciójának alapvető jellemzői, melyek azonban nincsenek kőbe vésve, az elképzelés országonként eltérő lehet, így például az általam a későbbiekben vizsgált zuglói modell sem felel meg ennek teljes egészében.

II. Feltétel nélküli alapjövedelem – érvek és ellenérvek

Egy jogalkotónak mindig nehéz dolga van, mikor arról kell dönteni, hogy milyen szociális támogatási rendszert vezessen be az adott országban vagy településen. A minimumjövedelem bevezetéséről való döntés pedig különösen sok előkészítést, tervezést és gondolkodást igényel. Támogatói és ellenzői számos érvet hoznak fel mindkét oldal mellett.

[93] https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_income (Letöltés ideje: 2019.03.09.).
[94] About basic income. https://basicincome.org/basic-income/ (Letöltés ideje: 2019.03.09.).
[95] About basic income. https://basicincome.org/basic-income/ (Letöltés ideje: 2019.03.09.).

Az egyik legfontosabb mellette szóló érvként említhetjük, hogy eredeti koncepciója szerint minimumjövedelem azoknak is jár, akik mellette dolgoznak,[96] tehát támogatja a piaci részvételt ellentétben más szociális programokkal, melyek igénybevételéhez alapvető feltétel, hogy a személy munkanélküli legyen. További érvek lehetnek, hogy az alapjövedelem lehetőséget biztosítana az embereknek arra, hogy várjanak egy jobb munkalehetőségre vagy munkahelyváltás előtt legyen egy kis idejük pihenni, felkészülni a következő kihívásokra. A családokat segítené abban, hogy gyermek(ek) születése után valamelyik szülő részmunkaidőben dolgozhasson, ezáltal több ideje legyen a gyermeknevelésre és az egyedülálló szülők is többet lehetnének gyermekeikkel anélkül, hogy nélkülözniük kellene. Ebből kiindulva a minimumjövedelem ösztönözné a gyermekvállalást. Fontos lehet még, hogy mai világunkban az életen át tartó tanulás egy sokak által üdvözölt és fontosnak tartott lehetőség, illetve hajlandóság. Biztos szociális háttérrel – melyet a minimumjövedelem nyújtana – az emberek bátrabban kezdenének újabb (vagy akár első) egyetemi tanulmányokat, tanulnának új nyelvet, esetleg szereznének (még egy) szakmát.[97] Nem szabad továbbá elfeledkeznünk arról sem, hogy a feltétel nélküli alapjövedelem csökkenthetné a bürokráciát, hiszen sokkal egyszerűbb, mint a jelenleg alkalmazott bonyolult segélyrendszerek, csökkentheti a szegénységet, ezáltal az emberek társadalmi helyzete közötti óriási különbségeket, illetve egyesek szerint csak ez a konstrukció biztosíthat az embereknek igazi szabadságot.[98]

A minimumjövedelem ellenzői főleg gazdasági természetű érveket sorakoztatnak fel. Ha hirtelen embertömegek részesülnének feltétel nélküli alapjövedelemben, az inflációt gerjesztene – bár ez valószínűleg csak a legerősebb gazdasággal rendelkező államok esetén lenne igaz, nem Magyarországon. Mindenesetre sok ember hamar elköltené a megszerzett jövedelmet, nem takarékoskodna, a kiskereskedők talán több árut rendelnének és a gyárak is többet próbálnának termelni. Ha azonban nem tudnának nagyobb készletet előállítani, az árakat emelnék. Ez pedig hosszútávon ahhoz vezetne, hogy a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkezők ugyanúgy nem engedhetnék meg maguknak, hogy megvegyenek bizonyos árucikkeket, mint ahogyan most sem, így a minimumjövedelem hosszútávon nem növelné az életszínvonalat. További érvként hozható fel, hogy egy olyan összegű alapjövedelem, mely csökkenthetné a szegénységet és megfelelő életfeltételeket biztosíthatna mindenkinek, óriási költségeket eredményezne az államnak vagy az önkormányzatnak. Gyakori aggodalom, hogy a minimumjövedelem csökkentené a munkavállalási kedvet, a munka opcionálisnak tűnne. Sok ember inkább választaná az alacsonyabb, de könnyen hozzáférhető jövedelmet, mint hogy megdolgozzon a többért.[99] (Érdekes, hogy a rendszer támogatói ezt épp fordítva látják: szerintük az embereknek igényük van arra, hogy utazzanak, luxuscikkeket vásároljanak, így minimumjövedelem mellett is dolgoznának, hogy mindezt megteremtsék maguknak.)

---

[96] Stanford scholar explores pros, cons of ‘basic income’. https://news.stanford.edu/2018/08/08/stanford-scholar-explores-pros-cons-basic-income/ (Letöltés ideje: 2019.03.09.).

[97] Hofert, Svenja: 10 Gründe für ein (bedingungsloses) Grundeinkommen. https://karriereblog.svenja-hofert.de/2012/01/10-grunde-fur-ein-bedingungsloses-grundeinkommen/ (Letöltés ideje: 2019.03.09.)

[98] https://en.wikipedia.org/wiki/Basic_income (Letöltés ideje: 2019.03.09.).

[99] Amadeo, Kimberly: Universal Basic Income, Its Pros and Cons With Examples. Should Everyone Get a Guaranteed Income? https://www.thebalance.com/universal-basic-income-4160668 (Letöltés ideje: 2019.03.09.).

III. A zuglói önkormányzat és a minimumjövedelem – „egy magyar modell”

Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő testületének 7/2015. (II.27.) önkormányzati rendelete rendelkezik a minimumjövedelem bevezetéséről Budapest Zugló kerületében. A rendelet által bevezetett juttatás igen nagymértékben eltér a minimumjövedelem eredeti fogalmától. A modell szerint egy háztartásból egy személy veheti igénybe, egy lakásban pedig legfeljebb két háztartás részére lehet megállapítani. Feltételhez kötik továbbá a támogatásra való jogosultságot, olyan háztartások kaphatják, ahol az egy fogyasztási egységre jutó egyenlő értékű jövedelem nem haladja meg a 28.500 Ft-ot, a háztartás egyik tagja sem rendelkezik a rendeletben meghatározottnál nagyobb vagyonnal és az igénybe vevő teljesíti együttműködési kötelezettségét a Családsegítő Központtal (utóbbi csak abban az esetben feltétel, ha a juttatás havi összege meghaladja a 13.000 Ft-ot). Nem feltétel, hogy az igénybe vevő munkanélküli legyen, azonban, ha állást kap és ennek következtében az egy főre jutó jövedelem meghaladja a fenti összeget, a juttatást megszüntetik. Amennyiben a támogatott nem teljesíti együttműködési kötelezettségét a Családsegítő Központtal, az első két alkalommal az önkormányzat csökkenti a jövedelem összegét, harmadik alkalommal pedig megvonja azt.[100]

IV. Az önkormányzat véleménye

Megkerestem a zuglói önkormányzatot, hogy hiteles információval szolgálhassak a rendszer működését illetően. Szabó Rebeka alpolgármester asszony rendkívül pozitívan nyilatkozott a feltétel nélküli alapjövedelemről. Elmondta, hogy annak idején azért döntöttek a bevezetése mellett, mert fontos számukra a szociális problémákkal küzdők gondjainak enyhítése, a rászorulók jogainak képviselete. A modell bevezetésével céljuk az volt, hogy minden háztartás számára biztosítsák a megélhetéshez szükséges minimális jövedelmet. 2015-ös bevezetése óta az alapjövedelmet igénybe vevők száma folyamatosan nőtt, jelenleg körülbelül hétszázötven támogatottjuk van. Információik alapján nagyobb mértékben jut el a szegényebb háztartásokhoz, mint a korábbi támogatások. Abban a vitában, hogy a modell növeli-e vagy csökkenti a munkavállalási kedvet, a zuglói önkormányzat az előbbi oldalra áll. A zuglói adatok alapján a minimumjövedelem és a feltételeként szabott együttműködési kötelezettség a Zuglói Család-és Gyermekjóléti Központtal növelte az álláskeresési és munkavállalási hajlandóságot. A Központ beszámolója szerint az együttműködő ügyfelek körülbelül 30%-a tudott elhelyezkedni, ez pedig jó aránynak számít. Az alpolgármester asszony válaszai alapján összességében jó döntésnek tartják az alapjövedelem bevezetését, ezt a támogatottak pozitív visszajelzései is alátámasztják. Arra a kérdésre pedig, hogy terveznek-e változtatást a közeljövőben ezzel kapcsolatban, azt válaszolta, hogy ő személy szerint jónak tartaná a jogosultsági jövedelem szintjét az eddigi egy főre jutó 28. 500 Ft-ról 30. 000 Ft-ra növelni –ezáltal még több ember válhatna jogosulttá – a képviselő-testület többsége azonban egyelőre nem támogatja ezt.

V. Minimumjövedelem az egész országban – vajon lehetséges?

[100] Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő testületének 7/2015. (II.27.) önkormányzati rendelete.

A zuglói siker példáján felbuzdulva okkal vetődhet fel a kérdés, hogy vajon alkalmazható lenne-e a modell országos szinten. Az Alaptörvény XIX. cikke rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról,[101] a szociális biztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog kapcsolata pedig általánosan elfogadott.[102] Különbség természetesen, hogy míg a szociális biztonsághoz való jog esetén az állam aktív fellépése elvárt, az emberi méltósághoz való jog mint szabadságjog esetén az állam éppen háttérbe húzódásával biztosítja a jog érvényesülését. A második generációs alapjogok – a gazdasági, szociális és kulturális jogok – nem alanyi alapjogok, tényleges tartalmuk az éppen aktuális kormányzat politikájától, gazdasági helyzetétől függ. Ennek ellenére a szociális biztonság minél szélesebb körű biztosításának bármely kormányzat politikájában központi kérdésként kellene szerepelnie. A garantált minimumjövedelem ehhez kiváló alapot szolgáltathatna, hiszen egyszerű, az állam gazdasági teljesítőképességére szabható és ami a legfontosabb, feltétel nélküli. Természetesen ahhoz, hogy ez bevezetésre kerülhessen, a szociális ellátórendszer teljes átalakítására lenne szükség. Ahhoz, hogy az állam teljesítőképessége fenntartható legyen, egyes szociális ellátásokat ki kellene venni a rendszerből és ezeket helyettesíteni az alapjövedelemmel. Kézenfekvő lenne megszüntetni a jelenlegi foglalkoztatást helyettesítő támogatást, aktív korúak ellátását, ápolási díjat, illetve tartós ápolást végzők időskori támogatását.[103] Ezek a támogatási formák mind különböző okokból munkanélküli vagy rokon otthoni ápolását végző személyek boldogulását segítenék elő, összegük azonban rendkívül alacsony. Ha ezek helyett garantált minimumjövedelmet vezetnének be, akár a zuglói modellben alkalmazott együttműködési kötelezettséggel együtt, az sokat segítene ezen személyek helyzetén. A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülőket ösztönözhetné munkakeresésre, a másik három támogatási forma kedvezményezettjeit, akik közül sokan a létminimumon vagy akár alatta élnek, kimozdíthatná szomorú helyzetükből. Eljátszhatunk azzal a gondolattal is, hogy a gyermekgondozási támogatásokat, esetleg a családi pótlékot és más támogatásokat is helyettesíthet-e a minimumjövedelem, úgy gondolom azonban, hogy ez a társadalomból túl nagy ellenállást váltana ki, semhogy ebben gondolkodni lehessen.

VI. Mit hozhat a jövő?

„Te magad kell legyél a változás, amilyennek a világot szeretnéd.” - Mahatma Gandhitól származik az idézet, ma is aktuális és a minimumjövedelemmel kapcsolatosan is említhető. Ez egy speciális, széles körben még nem alkalmazott támogatási rendszer, így sok időre, pénzre és szemléletformálásra lenne szükség ahhoz, hogy általánosan elterjedté válhasson. Az idézet azért aktuális a témában, mert úgy gondolom, a feltétel nélküli alapjövedelem valóban magában rejti a korábban említett veszélyeket, ugyanakkor a pozitívumokat is. Sikeres bevezetésének nemcsak a gondos tervezés és gazdálkodás a feltételei, hanem a megfelelő társadalmi környezet kialakítása is. Az emberek szemléletének formálása két oldalról is releváns lehet: kiindulópontként elengedhetetlen

[101] Alaptörvény XIX. cikk.
[102] Rab Henriett: A szociális jogok alkotmányjogi megközelítése a hazai és nemzetközi környezetben http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2008/a_szocialis_jogok_alkotmanyjogi_megkozelitese_a_hazai_es_nemzetkozi_kornyezetben/ (Letöltés ideje: 2019.03.09.).
[103] A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

lenne az alapjövedelemmel szembeni szinte általános elutasító hozzáállás megváltoztatása, illetve a pénzzel való gazdálkodás széleskörűbb oktatása akár egészen az alapfokú oktatástól kezdve. Fontos tehát, hogy maguk az emberek is változzanak, nyissanak az új dolgokra és tanuljanak. Ha ehhez jön egy jól működő gazdaság és egy gondosan megtervezett rendszer, az alapjövedelem rövidtávon valóban segíthet a szegénység visszaszorításában, hosszútávú következményeit illetően azonban egyelőre csak találgatni tudunk.

Horváth Kitti:
„Semmit rólunk nélkülünk!" – A választójogi cenzus alkotmányjogi kérdései

„A legjobb érv a demokrácia ellen egy ötperces beszélgetés egy átlagos szavazóval" – így szól a választójogi cenzus támogatói által leggyakrabban hangoztatott Churchill-idézet.[104] De vajon mennyire maradna demokrácia egy olyan rendszer, amiben az állampolgárok egy része ki van rekesztve a politikai döntéshozatalból?

I. A választójogról általában

Az Alaptörvény szerint a közhatalom gyakorlása főszabályként a választott képviselőkön keresztül történik. Ehhez képest kivételes, amikor az állampolgárok – például népszavazás útján – közvetlenül is beleszólhatnak a politikai döntésekbe.[105] Mindenképpen szükséges tehát annak a szabályozása, hogy kik rendelkezhetnek választójoggal, ugyanis az érdekeink politikai becsatornázását rendszerint az általunk választott képviselők látják el. Eltérő választásokat különböztethetünk meg aszerint, hogy az állampolgárok mekkora csoportjára terjed ki a választás során felhatalmazást kapó képviseleti szerv hatalma. Ez alapján beszélhetünk európai parlamenti, országgyűlési, valamint önkormányzati választásokról. A választójog tartalma azt határozza meg, hogy az egyes választásokon ki szavazhat (aktív választójog), illetve kinek van joga jelöltként indulni (passzív választójog).

II. A magyar választójogi szabályozás történeti alakulása[106]

1848 és 1918 között törvény határozta meg, hogy milyen anyagi vagy tudásbeli feltétele van a választásokon való részvételnek. 1848-ban az a 20. életévét betöltött, Magyarországon született férfi szavazhatott, aki meghatározott anyagi feltételekkel rendelkezett. Fontos megjegyezni, hogy nem mindenkire vonatkozott a vagyoni cenzus, ugyanis az értelmiségi réteg (ügyvéd, sebész, gyógyszerész), az MTA tagjai, a lelkészek, továbbá a kézművesek, iparosok és kereskedők – bizonyos további feltételek fennállása mellett – minden anyagi megkötés nélkül szavazhattak.

A vagyoni és a műveltségi cenzus ugyan változott az évek alatt, teljes egészében csak 1918-ban törölték el, ugyanis ekkor került bevezetésre az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog. A Horthy-korszakban (1922-1945) ismét megjelent a műveltségi cenzus, a ténylegesen is általános választójog pedig csak 1989 után került bevezetésre. A hatályos Alaptörvény általános szabálya szerint minden nagykorú magyar állampolgár rendelkezik aktív és passzív választójoggal, ez alól csak az képez kivételt, akit

[104] https://www.quora.com/Winston-Churchill-once-said-The-best-argument-against-democracy-is-a-five-minute-conversation-with-the-average-voter-"-Is-this-valid-in-2017 (Utolsó letöltés ideje: 2018.07.01.).
[105] Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés.
[106] A bekezdés Harmat Árpád Péter munkáján alapul: http://tortenelemcikkek.hu/node/165 (Utolsó letöltés dátuma: 2018. 07. 01.).

bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság (jogerős ítéletével) kizárt a választójogból.[107]

III. A választójogi cenzushoz kötődő érvek és a lehetséges megvalósítási módok

Az egyik legkézenfekvőbbnek tűnő megoldás a választójog bizonyos iskolázottsági szinthez való kötése. Elképzelhető ugyanis, hogy egy csupán általános iskolát vagy gimnáziumot végzett személynél tájékozottabb egy olyan ember, aki egyetemi végzettséggel, esetleg doktori címmel rendelkezik. Ahhoz pedig, hogy a lehető legkompetensebb képviselők nyerjenek felhatalmazást, elengedhetetlen, hogy minél megfontoltabbak és tájékozottabbak legyenek a választópolgárok.

Ez a szabályozási mód azonban pont az egyszerűsége miatt hordoz magában nagy kockázatot. Nem állapítható meg ugyanis kétséget kizáróan, hogy a magasabb végzettség automatikusan együtt jár a szélesebb körű politikai ismeretekkel és közéleti tájékozottsággal. Amerikai pszichiáterek kifejlesztettek egy, a választási képesség mérésére irányuló eszközt, a „Competence Assessment Tool for Voting (CAT-V)" tesztet, amely kérdéseket tartalmaz a potenciális szavazó képességét érintően. Ezen kérdések értékelésére a CAT-V teszt egy pontozási rendszert épített ki, amelynek segítségével mérhető az érintett személy választásra való alkalmassága, és így eldönthető, hogy indokolt-e tőle a választójogot megvonni.[108]

Egy másik módszer lehetne a műveltségi szint előzetes felmérése, majd a választásokon való részvételnek ezen „teszt" eredményétől való függővé tétele. Ez azonban nem nyújtana valódi megoldást, hiszen már a kérdések összeállítása is visszaélésekre adhatna lehetőséget, például a manipulatív megfogalmazás vagy az egyoldalú megközelítés miatt. Ezen felül további akadály, hogy egy szimpla kérdőívvel nehezen mérhető, hogy valaki rendelkezik-e a politikai folyamatok megértéséhez szükséges komplex gondolkodásmóddal.

IV. Ellenérvek és adaptációs problémák

A választási rendszer szabályozása a nemzeti szuverenitás körébe tartozik, tehát az államok alapvetően szabadon dönthetnek ebben a kérdésben, azonban vannak bizonyos korlátok, amelyeket figyelembe kell venniük a szabályok kialakítása során. Egyfelől az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyve deklarálja a szabad választásokhoz való jogot, másfelől az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata szerint az államnak hozzá kell járulnia a választójog mint alapjog biztosításához.

Ez alapján az európai értékekkel összeegyeztethetetlen lenne egy olyan szabályozás, amely megfosztaná az állampolgárok egy bizonyos hányadát ezen alapjog gyakorlásától. A szó legszorosabb értelmében persze most sem beszélhetünk általános választójogról,

[107] Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (6) bekezdés.
[108] Kurunczi Gábor: Az általános választójog elvének aktuális kihívása. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2018/3. 81. o.

hiszen csak a nagykorú állampolgárok szavazhatnak, ezt azonban az a megdönthetetlen vélelem indokolja, hogy a kiskorú személyek még nem (feltétlenül) rendelkeznek megfelelő ítélőképességgel, illetve a felelős döntéshozatalhoz szükséges politikai ismeretekkel.

Azon felül, hogy problémás lenne a cenzusos választójog európai értékrendbe való adaptációja, az sem garantált, hogy alkalmazása beváltaná a hozzá fűzött reményeket. Megfigyelhető ugyanis, hogy gyakran még az egyetemisták, vagy a diplomával rendelkező, magas beosztásban dolgozó személyek sem feltétlenül tájékozottak kellően a politikában, így hibás feltevésen alapulna az alacsonyabb végzettséggel rendelkezők választójogból való kirekesztése.

V. Az oktatás, mint valódi megoldás

Véleményem szerint nem lehet megoldás az, hogy egyes állampolgárokat megfosztunk a választójoguktól pusztán azért, mert úgy véljük, hogy nem képesek olyan jó döntést hozni, mint műveltebb vagy iskolázottabb társaik. A politikai apátia rendszerint az alapvető ismeretek hiányából fakad, ami mögött pedig gyakran a politikai és társadalomtudományi képzésre meglehetősen kevés hangsúlyt fektető oktatás áll. Mivel azonban a demokrácia alapvető funkciója, hogy a felhatalmazott képviselők által a társadalom egészének véleménye artikulálódjon, így nem várható el, hogy egyesek csak „megfigyelőként” viseljék a politikai döntések következményeit, míg mások a magasabb képzettségi szintjük révén aktívan beleszólhassanak azokba.

Szabó Patrik – Ökrös Dávid:
A kétharmadon túl

Április 8-a egyszerre volt az országgyűlési választások és a meglepetések napja. A FIDESZ-KDNP pártszövetség kétharmados győzelmére sem a választópolgárok, sem a közvélemény-kutatók, de még maguk a nyertesek sem számítottak. Összefoglalónk a leadott szavazatok, a magas részvételi arány és a mandátumok eloszlása közötti összefüggés mellett a kedvezményes nemzetiségi mandátum közjogi jelentőségét és a választás eredménye elleni jogorvoslati lehetőségeket mutatja be.

I. Részvételi arány

A Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatai szerint az idei választáson összes választásra jogosult állampolgár száma 8 312 264 volt. Ez a szám alapvetően két részre osztható: a magyarországi választójogosultak számára, tehát azokra akik, egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára, vagy ha a nemzetiségi névjegyzékben szerepeltek, nemzetiségi listára szavazhattak, valamint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, levélben, kizárólag országos pártlistára szavazó állampolgárokra. Előbbiek 7 933 815, míg utóbbiak 378 449 főt jelentettek. A teljes képhez tartozik, hogy a magyarországi választójogosultak közül 200 041 választópolgár élt átjelentkezési lehetőségével, és összesen 58 310-en kerültek valamennyi külképviseleti névjegyzékbe.

A választójogosult állampolgárok számának ismeretében vizsgálhatók a részvételi adatok. Az NVI április 12-i adatai szerint a választópolgárok 69,5%-a, vagyis megközelítőleg 5 777 000-en járultak a szavazóurnákhoz. Ezek az adatok a magyar demokrácia történetében a 2002-es választások után a második legmagasabb részvételi arányt jelentik, hiszen az akkor még két fordulós választás első fordulójában a jogosultak 70,53 %-a élt választójogával. A 2014-es és az idei választások részvételi adatait összehasonlítva elmondható, hogy a részvételi arány 8,26%-kal emelkedett, ami azt jelenti, hogy nagyjából 700 ezerrel többen mentek el szavazni, mint a legutóbbi választáson. Ennek ellenére az idei választás két, sokak által alapigazságként kezelt feltevést is megcáfolt. Amellett, hogy kiderült: a magas részvételi arány nem feltétlenül az ellenzéknek kedvez, az az elképzelés is megdőlt, hogy Budapest ellenében nem lehet országgyűlési választásokat nyerni. Hiszen bár a fővárosban 18 egyéni választókerületből 12-ben az ellenzék szerzett mandátumot, és került kétharmados többségbe, az országos eredmény szerint mégis a FIDESZ-KDNP szerzett kétharmados parlamenti többséget A kormánypártok vidéken összesen 3 választókerületben (Baranya 01; Csongrád 01; Fejér 04) veszítettek és a többi 85 választókerületben győzelmet arattak. Azzal, hogy a kormánypártok az egyéni választókerületekben 91 és listáról 42 mandátumot szereztek, az Országgyűlésben 133 képviselői helyhez jutva kétharmados, alkotmányozó többséget szereztek.[109]

II. A vidék és a kétharmad

[109] Lásd a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatait: http://www.valasztas.hu/ogy2018 (Letöltve: 2018.04.15.).

A regnáló pártszövetség elsöprő győzelmének az ellenzék koordinálatlan összefogásától a kormány plakátkampányával bezárólag számtalan oka lehetett. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy az idei rendkívül magasnak számító részvételi arány és az elsöprő győzelem annak is köszönhető, hogy a kormánypártoknak a vidéken, kisebb településeken élő, alacsony végzettségű szavazókat sikerült az üzeneteikkel a leginkább mozgósítani. Ezt a feltételezést igazolja a HVG azzal kapcsolatos kutatása, hogy a szavazók végzettsége, a lakóhely szerinti településük lélekszáma és kormánypártokra leadott listás szavazatok aránya milyen összefüggést mutat.[110] A független hetilap szerkesztősége Csongrád és Vas megyében, összesen 276 településen a legutóbbi népszámlálási adatok alapján meghatározta az ott élő diplomások arányát, és összevetette a FIDESZ-KDNP listájára leadott szavazattok arányával.

Amellett, hogy mindkét megyében megközelítőleg 10%-al emelkedett a részvételi hajlandóság, és nagyjából 5%-al több listás szavazatot szereztek a kormánypártok a legutóbbi választásokhoz képest, az eredményeket elemezve egyértelműen megállapítható, hogy annál nagyobb a kormánypártok támogatottsága, minél kisebb egy település és alacsonyabb az ott élő diplomások aránya. Szemléletes példája ennek, hogy az 500 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken a Fideszre leadott listás szavazatok aránya majdnem eléri a 70%-ot, míg ugyanez az arány egy 2000 főnél népesebb település esetén 53% közelében mozog. A kutatás szerint a kormánypropagandával szembeni immunitást leginkább a tudás biztosítja, amit az is igazol, hogy az olyan településeken, ahol a diplomások aránya elhanyagolható volt, és a település lélekszámának kevesebb, mint 4%-át jelentette, a leadott listás szavazatok közel 70%-a kormánypártokra esett. Ezzel szemben az olyan településeken, ahol a diplomások aránya a 24%-ot is meghaladta, a listás szavazatok 38 %-a esett a kormánypártokra.

Ezek a számok még jobban érthetővé válnak, ha fontolóra vesszük az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) jelentésében foglaltak.[111] A jelentés többek közt arra is utal, hogy a kormánypártok jelentős médiatúlsúlyra tettek szert, hiszen a köztelevízió, a listát állító ellenzéki pártoknak biztosított 5 perc műsoridő ellenére, részrehajlást tanúsított a kormánypártok iránt. A róluk szóló *„tudósításoknak több mint 90%-ban pozitív volt a hangvétele, míg az ellenzékről szóló tájékoztatás esetében a hírek 82%-ban negatív volt [...]a TV2 közel egyenlően osztotta el az időt a kormánykoalíció és ellenzéki pártok között, az előbbit szinte kizárólag pozitív kontextusban jelenítette meg, míg az utóbbiakról jellemzően negatív hangvételben tudósított.* A jelentés szerint a Hír TV és az ATV nyújtott ezzel ellentétes tudósítást, míg az RTL *„műsorai némileg kedvezőbb színben tüntették fel az ellenzéket, mint a kormányt és a kormánykoalíciót”.*[112]

[110] Dobszay János: Egy párt rendszere. Heti Világgazdaság (HVG), 2018/15, 6-10. o.
[111] Az EBESZ jelentését ld.: https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/377413?download=true (Letöltve: 2018.04.15.).
[112] Nemzetközi Választási Megfigyelési Misszió Magyarország – Országgyűlési választások, 2018. április 8. [online]. OSCE, ODIHR https://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/377413?download=true (Letöltve: 2018.04.15.).

Ezek a megállapítások az alacsony lélekszámú településeken élő állampolgárok tekintetében azért különösen fontosak, mert ezek az emberek, általában alacsony jövedelemmel rendelkeznek, és csak a legalapvetőbb telekommunikációs eszközökhöz férnek hozzá. A televíziós szolgáltatók ajánlataiból pedig kitűnik, hogy a kódolatlanul fogható csatornák között a közszolgálati televíziós csatornák és a TV2 mellett kizárólag az RTL szerepel. Az itt élők a rádiókból is kizárólag az MTI híreiből tájékozódhatnak. A jelentés szerint további aggályokat vet fel *„a választópolgárok sokszínű információhoz való hozzáférésnek”* szempontjából, hogy a megyei napilapok *„fokozatosan pártkötődésű vállalkozók kezében koncentrálódtak.* […] *Mindezt csak részben ellensúlyozták az interneten és a közösségi médiában megjelenő tudósítások, amelyek helyet biztosítottak a sokoldalú és problémaközpontú politikai vitáknak”.*

III. Listás szavaztok

Az adott párt listájára jutó szavazatokat a magyarországi választójogosultak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok által levélben leadott szavazatok, és a kompenzációs szavazatok összege jelenti. A kompenzációs szavazatok, ahogy azt kisokosunk ismerteti, győztes- és vesztes-kompenzációs szavazatokból állnak össze.

1. Hány mandátumot jelentett a győztes-kompenzáció?

A jelenlegi választási rendszer egyik legvitatottabb eleme a győztes-kompenzáció. Ennek értelmében töredékszavazatnak minősül az a szavazatszám[113], ami az egyéni választókerületben mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmarad. A jogintézmény igazságosságával kapcsolatos kételyeket, és az azzal kapcsolatos megosztottságot mi sem bizonyítja jobban, mint hogy 2014-ben az Alkotmánybíróság (AB) is arra kényszerült, hogy döntést hozzon a győztes-kompenzáció ügyében. A taláros testület a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatban kimondta, hogy akár egy tisztán többségi választási rendszer is alkotmányos lehetne, így a győztes-kompenzáció sem sérti a választójog egyenlőségének az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésébe foglalt elvét, ezért a választójogi törvény 15.§ (1) bekezdés b) pontja elleni alkotmányjogi panaszt elutasította.

Ahhoz, hogy kiszámíthassuk azon mandátumok számát, amit a pártok a győztes-kompenzációnak köszönhetően szereztek, először meg kell határoznunk, hogy egy-egy párt hány szavazatot szerzett a győztes-kompenzációból kifolyólag.[114] Ezt a számot ki kell vonni a pártlistára jutó szavazatok számból, és az így kapott számokat kell behelyettesíteni az ún. *D'Hondt mátrix*ba.[115] Fontos megjegyezni, hogy a mátrixban nem 93, hanem a kedvezményes nemzetiségi mandátum miatt 92 listáról kiosztható mandátummal kell számolni.[116] A győztes-kompenzáció által eredményezett szavazatok kiszámításához pedig a pártlistára jutó szavazatok számából kell kivonnunk a listára

[113] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 15.§ https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100203.TV (Letöltve: 2018.04.15.).
[114] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 15.§ (1) bekezdés.
[115] A d'Hondt-mátrix-ról lásd: http://www.valasztas.hu/mandatumszamitas (Letöltve: 2018.04.15.).
[116] Vjt. 16.§ e) pont.

leadott szavazatok és a vesztes-kompenzációs szavazatok számát.[117] Ennek szemléltetésére a következő egyenlet és a táblázatok szolgálnak.

Párlistára jutó szavazatok = listára leadott szavazatok (+ vesztes-komp. + győztes-komp.)

	FIDESZ-KDNP	LMP	MSZP-PM	JOBBIK	DK
Pártlistára jutó szavazat	4042724	697124	1137512	2350969	598854
listára leadott	2824206	404425	682602	1092669	308068
összes kompenzációs	1285018	292699	454910	1256436	290786
vesztes-kompenzációs	304856	289385	411159	1173722	281127
győztes-kompenzációs	913662	3314	43751	1864	9659
győztes-kompenzáció nélküli összes	3129062	693810	1093761	2349105	589195

Listás mandátumok eloszlása

	FIDESZ-KDNP	LMP	MSZP-PM	JOBBIK	DK	Összesen
jelenleg	42	7	12	25	6	92
győztes-kompenzáció	37	8	13	27	7	92

[117] Lásd a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatait: http://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye (Letöltve: 2018.04.15.)

nélkül						
különbség	+5	-1	-1	-2	-1	0

Ahogy az adatokból is látszik: az LMP, az MSZP és a DK egy-egy, a Jobbik pedig, két parlamenti helyet veszített, míg a FIDESZ-KDNP összesen öt mandátumhoz jutott győztes–kompenzációnak köszönhetően.

2. **A levélben szavazók**

A győztes-kompenzáció intézménye mellett a választójog külhoni magyar állampolgárok számára történő kiterjesztése is a közéleti viták középpontjába került. A levélben leadott szavazatokat[118] elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy a külhoniak körében is elsöprő győzelmet arattak a kormánypártok, hiszen az 5%-os küszöböt megugró pártok körében az ily módon leadott szavazatok 97,28%-ára tettek szert.[119]

Mindazonáltal ha az előbbi számításokhoz hasonló gondolatkísérletet hajtunk végre, és a levélben leadott szavazatokat a listára jutó szavazatokból kihagyjuk, azt az eredményt kapjuk, hogy az idei választásokon a levélben leadott szavazatok egyetlen párt számára sem eredményeztek eltérést az általuk megszerezett mandátumok tekintetében. Egészen az adatok 99%-os feldolgozottságáig úgy tűnt, hogy a FIDESZ-KDNP eggyel több és a Jobbik eggyel kevesebb képviselőt küldhet az Országgyűlésbe, azonban az összes levélben leadott szavazat számbavételével ez az eltérés kiegyenlítődött.

	FIDESZ	**LMP**	**MSZP-PM**	**JOBBIK**	**DK**
Pártlistára jutó	4042724	697124	1137512	2350969	598854
levél szavazat	216120	2079	1244	2053	667
levél nélkül	3826604	695045	1136268	2348916	598187
mandátum	42	7	12	25	6

[118]Lásd a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatait: http://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye?p_p_id=ogykiemelteredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3) (Letöltve: 2018.04.15.).

[119] Lásd a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatait: http://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv (Letöltve: 2018.04.15.).

mandátum levél nélkül	42	7	12	25	6
eltérés	0	0	0	0	0
%-os arány	97,28	0,94	0,56	0,92	0,3

IV. Kedvezményes nemzetiségi mandátum

A 2018-as országgyűlési választás újra lehetőséget teremtett az országgyűlési nemzetiségi képviselő mandátumának betöltéséhez. Utoljára 1933-ban a nemzetiségekért felelős miniszter volt az első és egyben az utolsó képviselő, aki a nemzetiségi érdekeket hivatalból képviselte a Parlamentben. Annak közjog-történeti jelentőségét, hogy a német nemzetiség az idei választáson kedvezményes mandátumot szerzett jól mutatja, hogy Magyarországon ehhez hasonlóra 85 éve nem került sor. De mégis, mit mond erről az alkotmány? Ki is az a nemzetiségi képviselő? Mi a különbség közte, és a szószóló között?

1. A nemzetiségek és az Alaptörvény

Az Alaptörvény preambuluma szerint: *„a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”* Ezt az Alaptörvény XXIX. cikke is megerősíti, valamint a Záró és vegyes rendelkezések 21. pontja kimondja, hogy: *„A Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való, az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése szerinti részvételét először az országgyűlési képviselőknek az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.”* Ennek értelmében az általuk delegált képviselő elsőbbsége érvényesül az alacsonyabb szinten megtestesített képviseleti formákhoz képest (települési, országos nemzetiségi önkormányzatokhoz viszonyítva) a magyar jogállamiság által biztosított érdekképviseleti-rendszeren belül, amely mint legfőbb érdekérvényesítő tényező jelenik meg az alkotmányos rendben. Ebből kifolyólag a nemzetiségeknek érdeke, hogy parlamenti képviselettel rendelkezzenek. Ugyanakkor kérdés, hogy vajon a gyakorlatban is hasonló formát öltve jelenik-e meg az alkotmányos elvek és törvényi determinánsok által szabályozott reprezentáció, vagy röviden fogalmazva: a valóság mennyire tükrözi vissza a jogszabályi kereteket?

2. A nemzetiségi képviselő és a szószóló

Ahhoz, hogy a választópolgár nemzetiségi listára szavazhasson, első lépésként jeleznie kell az illetékes hatóságnál a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartással kapcsolatos kérelmét, ahol nyilatkoznia kell, hogy mely nemzetiséghez kérelmezi a felvételét, megvallja az adott nemzetiséghez tartozását, illetve megjelöli, hogy a nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e. Mindazonáltal egyszerre két nemzetiségi névjegyzékben egy adott választópolgár nem szerepelhet. A választási eljárásról szóló törvény rendelkezése alapján abban az esetben, ha az a választópolgár, akit már egyszer – például a korábbi országgyűlési képviselők választásán – felvettek az adott nemzetiségi

önkormányzat névjegyzékébe és annak tartalmának megváltoztatását nem kérelmezte, azon megdönthető vélelem hatálya alá tartozik, miszerint a szóban forgó állampolgár továbbra is ugyanazon nemzetiség tagjának tekintendő: ezáltal a választáson a pártlista helyett nemzetiségi listára és egyéni választókerületi képviselőre szavazhat.[120]

2.1. **Hasonlóságok**

Alapvetően két releváns jogintézményről beszélhetünk a nemzetiségeket érintő országos képviselet dimenziójában. Ez nem más mint a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi képviselő, amelyek jogállása között legnagyobb különbség abban áll, hogy miképpen nyerik el megbízatásukat, amelyre összeállításunk a továbbiakban részletesebben is kitér. Alapvetően, mindkét tisztviselőben közös, hogy tevékenységüket az identitásuknak megfelelő közösség és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzik; együttműködnek nemzetiségeik önkormányzataival, intézményeivel és szervezeteivel.[121] A mindenkori nemzetiségi szószólók és képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, nem utasíthatók, vissza nem hívhatók, és az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg őket. Továbbá közös, hogy az Országgyűlés ülésén saját anyanyelvükön is felszólalhatnak, illetve mind a szószóló, mind pedig a nemzetiségi képviselő a nemzetiségek bizottságában foglalnak helyet. Mindazonáltal kérdést csak a törvényben meghatározott személyekhez intézhetnek, így a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez.

2.2 **Különbségek**

2.2.1 **Szószóló**

A szószóló – aki a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz – azt a nemzetiséget képviseli az Országgyűlésben, amelyik a nemzetiségi listát állítja, de azon mandátumot nem szerez. Jelentős különbség egy országgyűlési képviselőhöz képest, hogy a szószóló csak abban az esetben szólalhat fel az ülésteremben, ha az adott napirendi pont az általa képviselt nemzetiség érdekeit, jogait érinti, illetve nem rendelkezik interpellációs joggal sem. Jogállásának fontos korlátja, hogy az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik, az állandó bizottságok és a törvényalkotási bizottság ülésein is csupán tanácskozási joggal rendelkezik, és nem lehet nemzetiségi önkormányzat tagja vagy elnöke. Érdekesség, hogy ha a szószóló mandátuma megüresedik, akkor a nemzetiségi önkormányzat által megnevezett, ennek hiányában pedig a listán soron következő jelölt tölti be a mindenkori képviseleti posztot. Mindazonáltal, ha a listán nem szerepel több jelölt, akkor az éppen aktuális országgyűlési ciklus hátralévő idejében, nem fogja képviselni nemzetiségi szószóló az adott nemzetiséget.

2.2.2. **Nemzetiségi képviselő és a kedvezményes mandátum**

Az országgyűlési nemzetiségi képviselő elsődlegesen abban különbözik a szószólótól, hogy rendelkezik mandátummal, ezért az Országgyűlésben szavazhat is. Megbízatását az országgyűlési képviselők választásán elérhető kedvezményes kvóta alapján szerzi meg,

[120] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 255.§ (2) bekezdés.
[121] 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogáról 21/B. § (1)-(2) bekezdés.

ez az úgynevezett kedvezményes mandátum. Ez abban tér el az átlagostól, hogy külön számolják a pártokra leadott listás szavazatoktól és a 93 listás hely rovására kerül kiosztásra. A kedvezményes kvóta számítását akképpen kapjuk meg, hogy az összes országos listás szavazatot elosztjuk 93-mal, az eredményt pedig további 4-gyel. Az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta, ami végeredményül a kedvezményes mandátum elnyerését eredményezi a nemzetiségi jelölt számára. A gyakorlatban ez úgy néz ki, hogy az összes listára jutó szavazatot (8 754 471) elosztjuk 93-mal, és az agy kapott eredményt 4-el továbbosztva megkapjuk a kedvezményes kvótát, ami 23 533. Mivel a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatára 26 477 nemzetiségi listás szavazatérkezett, az előbbi kvótát elérte, és kedvezményes mandátumhoz jutott az Országgyűlésben.[122]

V. Választási hibák és jogorvoslat

1. „Baljós árnyak”

A választási eredmények közzétételét követően az ellenzék egy részében megfogalmazódott a kérdés: „Valóban legitim volt-e a választás?”. Erre a feltételezésre számos történés megfelelő alapot teremthetett. Gondoljunk csak a nemzetiségi listák körül kialakult vitákra, amikor számos esetben került sor arra, hogy a választópolgár nem kérte felvételét a nemzetiségi névjegyzékbe, mégis rajta szerepelt. Az index.hu cikke szerint egy szegedi olvasójuk arról számolt be, hogy a választás helyén értesült arról, miszerint az ukrán nemzetiségi névjegyzékben szerepel, míg egy budapesti lakos hasonló szituációban találta magát, amikor közölték vele, hogy korábban e-mailben kérte a lengyel nemzetiségi névjegyzékbe való rögzítését. Ettől eltekintve több más ügyre is sor került a választások során, mint például a Baranya megye 4-es számú választókerületében lévő Bogdása településén történtek, ahol 136 választópolgár élt szavazati jogával, az urnában viszont 25 egyéni jelöltre leadott szavazat tűnt el; míg az országos párlisták esetében 25-tel több szavazatot számoltak össze, mint amennyien a pártlistákra szavaztak, továbbá az ellenzéki pártokra leadott listás szavazatok mind, kivétel nélkül érvénytelenek voltak. Hasonló anomáliát észleltek a Nógrád megyei 2-es egyéni választókerületben található Dejtár község 1-es számú szavazókörzetében.

Emellett, említésre méltók a marcali központú Somogy megye 3. számú választókerületének 7. számú szavazókörében történtek[123], ahol a 727 szavazatból 241 egyéni jelöltre érkező szavazatot, azaz a voksok több, mint 33 százalékát érvénytelenítették. A helyiek elmondása szerint egy kisbuszból előkerülő érvénytelen pecsét következtében alakult ki ez a helyzet, amellyel a mozgóurnát igénylők íveit hitelesítették. Ezek után a szóban forgó hitelesítő eszköz visszakerült a szavazókörbe, aminek következtében számos szavazat érvénytelennek minősült. Ezeket alapul véve

[122] Lásd a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatait: http://www.valasztas.hu/orszagos-listak eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2 (Letöltve: 2018.04.15.).

[123] Kalas Györgyi: Volt, aki a szavazóhelyiségben tudta meg, hogy ukrán, görög vagy lengyel. https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/04/08/volt_aki_a_szavazohelyisegben_tudta_meg_hogy_ukran_vagy_lengyel/?token=5932f27ce9b73c775d4b20a95b6036b0 (Letöltve: 2018.04.08.).

merülhetett fel a választási csalás gyanúja és a jogorvoslat iránti igény, de vajon milyen lehetőségek állnak rendelkezésre az elégedetlenkedő állampolgárok részére? Összefoglalónk a továbbiakban a csalással felmerülő kérdéskört, az újraszámlálás lehetőségét járja körül.

2. **„Server unavailable”**

Elsőként érdemes megvizsgálni a választási csalás gondolatát, vagyis hogy történtek-e olyan visszaélések, amelyeket be lehet bizonyítani. Egyik legnagyobb visszhangot a Nemzeti Választási Iroda (NVI) honlapjának 9 óra körüli leállása okozta[124], ami felvetette a gyanút némelyek szemében. Mindezt még az is fokozza, hogy a hvg.hu információi szerint[125], egy fantomcégen keresztül végezték az NVI informatikai rendszerének fejlesztését. Az állítólagos csalásról alkotott teória viszont ott törik apró szilánkokra, amikor is áttekintjük a szavazatok rögzítésének folyamatát. Első körben kétszer is átszámolják a szavazatokat, majd az eredményt jegyzőkönyvbe veszik, és az adatokat felviszik az informatikai rendszerbe. Innen kerülnek be a választási rendszerbe az adatok a papír alapú jegyzőkönyvek alapján, amelyek egyeztetésére hasonlóan sor kerül. Ebből kifolyólag, aki csalásra gyanakszik, annak át kell fésülnie az összes papír alapú jegyzőkönyvet – amelyek elektronikus másolatát az NVI nyilvánosságra hozta honlapján –, és ahhoz, hogy komplex, jogilag is beazonosítható csalás beigazolódjon, a jegyzőkönyvek hamisítását is be kell tudni bizonyítani.

3. **Szavazatszámláló bizottságok**

Érdemes megvizsgálni azt az elemzést[126], amely eredményeképpen látható, hogy a Fidesz-KDNP azokban a szavazókörökben volt a legsikeresebb, ahol az ellenzéknek egyetlen szavazatszámláló biztosa sem volt. Ahogy növekszik az ellenzéki szavazatszámláló biztosok száma 0-ról 4-re, a Fidesz-KDNP átlagos szavazati aránya lecsökken 52%-ról 46%-ra. Fontos megjegyezni, hogy a kisebb településeken kimagaslóan magas a kormányzó pártok támogatottsága, ami egyrészről – a II. fejezetben taglaltak mellett – az ellenzék erőforrásainak hiányosságából is fakad, hiszen az ellenzéki pártok ezeken a településeken szinte képtelenek tagokat delegálni a szavazatszámláló bizottságokba. Előbbi tényállítás azonban nem támasztja alá a rendszerszintű csalás gyanúját, ahogyan a fent említett választási „bakik” sem igazolják teljes mértékben az ellenszenvezők állításait. Összességében tehát elmondható, hogy a rendelkezésre álló információk alapján választási csalás nem bizonyítható, hanem inkább a szavazatszámlálók malőrjeiről beszélhetünk. A jelenlegi tényállás alapján, a választási csalás gondolatát el kell vetni és további lehetőségek után kell nézni, amelyek teret engedhetnek az újraszámlálási lehetőségek előtt.

4. **Kifogásemelés**

---

[124] NVI: A jelenleg működő technológiával közlik az előzetes eredményadatokat. https://mno.hu/belfold/nvi-a-a-jelenleg-mukodo-technologiaval-kozlik-az-elozetes-eredmenyadatokat-2458748 (Letöltve: 2018.04.15.).

[125] Vitéz F. Ibolya: Fantomcég lett a választási rendszer fejlesztője. http://hvg.hu/itthon/201011_fantomceg_lett_a_valasztasi_rendszer_fejles (Letöltve: 2018.04.15.).

[126] Választási csalás? Csak óvatosan. https://24.hu/belfold/2018/04/13/valasztasi-csalas-csak-ovatosan/ (Letöltve: 2018.04.15.).

A jogsértések ellen kétféle módon léphetünk fel: a kifogásemelés és a választás eredménye elleni jogorvoslat által. Előbbi esetében a választási eljárásról szóló törvény rendelkezései alapján az illetékes választási bizottság cselekszik, amely eljár a választásra vonatkozó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelvei megsértésének vizsgálatában. Kifogással élhet (alanyi kör) a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet. A kifogás benyújtására a jogszabálysértés napjától számított 3 napos jogvesztő határidőn belül van lehetőség. A választási bizottság határozata után lehetőség nyílik a 3 napon belüli fellebbezésre, aminek az elbírálása – a fellebbezés beérkezésétől számított 3 napon belül – az eljárás második fázisa. Ezt követően még akár a Kúriához is lehet fordulni bírósági felülvizsgálati kérelemmel.[127]

5. **Újraszámlálás**

Fontos kiemelni, hogy a szavazatokat, illetve a szavazólapokat eleve két alkalommal számolják meg, és addig végzik ezt a folyamatot, amíg a két számlálás eredménye meg nem egyezik. Így tulajdonképpen az újraszámlálás által a harmadik számlálás valósul meg. Továbbá a TASZ állásfoglalásában kiemelte, hogy önmagában azért, mert az első és a második helyezett jelöltre leadott szavazatok száma között kicsi a különbség, attól még nincs lehetőség az újraszámlálás kérésére. Ehhez mindenképpen azt kell gyanítani, hogy jogsértés történt, és ezért állt elő ez a helyzet. A választás eredménye elleni jogorvoslat teremthet alapot az újraszámlálásra. Újraszámlálásra országos szinten nincs lehetőség, csupán körzetenként valósítható meg. A választási eljárásról szóló törvény rendelkezései alapján: *„A szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a választási bizottságnak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye.”* A fellebbezőnek vagy a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő voltára, vagy pedig a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére hivatkozva lehet jogorvoslati kérelmet benyújtani.

A jogszabályi környezetet és a jelenlegi helyzetet vizsgálva összességben elmondható, hogy a választás kimenetelének teljes felülvizsgáltra nincs lehetőség, azonban kisebb, egyedi ügyekre vonatkozó felülvizsgálatokra rendelkezésre állnak a szükséges törvényi feltételek, amelyek számottevően már nem változtathatják meg az április 8-9-én deklarált végeredményt, mindazonáltal kompenzációt jelenthetnek azokban az egyedi ügyekben, amelyekben tényleges és kézzel fogható jogsértések következtek be.

VI. Összegzés

Összegezve elmondható, hogy az idei választások valóban a meglepetésekről szóltak. Vitathatatlan, hogy a kormánypártok fölényes győzelméhez sok tényező hozzájárult, de ezek közül sem hanyagolható el a választási rendszer átalakítása, illetve azok az aggályok, melyekre jelentésében az EBESZ is felhívja a figyelmet. Az olyan közjog-történeti jelentőségű események mellett mint hogy nemzetiségi képviselő került az Országgyűlésbe, érdemes látni, hogy a jelenlegi kormánypártok immár zsinórban harmadszor jutottak alkotmányozó többséghez, ami – ahogyan azt már korábban is

[127] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról XII. FEJEZET A JOGORVOSLAT 208-242.§.

tapasztalhattuk – a hatalommegosztás szempontjából is aggályokat kelthet, hiszen annak ellenére, hogy a Kormány és frakció közjogilag elkülönülő fogalmak, ezek között politikai szempontból jelentős átfedés van. Azzal, hogy a végrehajtó hatalom támaszát jelentő parlamenti többség ismét alkotmányozó többséget jelent, és ez egyetlen pártszövetség kezébe került, félő, hogy a kormánypártok a törvényhozáson keresztül a független és a jogállami garanciákat biztosító intézmények kárára próbálják növelni politikai befolyásukat. Mindazonáltal, erre remélhetőleg nem kerül sor, hiszen, ahogyan azt már a francia Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata is megfogalmazta: *„Az olyan társadalomnak, […], ahol […] a hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.*

Kálmán Kinga:
„Úgy szavaztam, ahogy a polgármester mondta”: helyi önkormányzatok az országos politika színpadán?

A 2016. októberi országos népszavazást övező kampányban egy újszerű jelenségnek lehettünk tanúi: a helyi önkormányzatok közül sokan közvetlenül bíztatták a választópolgárokat, hogy járuljanak az urnákhoz és gyakorolják választójogukat egy országos népszavazáson. Ezen gyakorlat alkotmányosságát számos kritika érte az elmúlt időszakban. Cikkemben az újszerű jelenséget körbejárva kutatom a felmerülő kérdőjeleket és az azokra adható lehetséges válaszokat.

I. Az országos népszavazás intézménye

„A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” - határozza meg a népszavazás intézményének legfőbb keretét az Alaptörvény.[128] A kivételes hatalomgyakorlási formából kifolyólag a referendumok az európai alkotmányos berendezkedésekben nem fordulnak elő gyakran, kivételként Svájc említhető meg, ahol elsődleges a közvetlen hatalomgyakorlási forma. Egyes országokban az alkotmányozó hatalom kizárt tárgyköröket is konstituál, amelyekről nem lehet népszavazást kezdeményezni. Például Magyarország Alaptörvénye szerint nem lehet népszavazást tartani többek között alaptörvény-módosításra irányuló-, költségvetésről/zárszámadásról szóló-, az Országgyűlés feloszlatásáról szóló és hadiállapot kinyilvánítására irányuló kérdésről.[129] A direkt népi hatalomgyakorlás eszközeként Magyarországon az országos népszavazás intézménye lehetőséget biztosít az Országgyűlés bizonyos hatásköreinek közvetlenül a választópolgárok által történő gyakorlásához. Hazánkban a rendszerváltás óta hét országos népszavazást tartottak, melyek közül a legtöbbet választópolgári kezdeményezés nyomán rendelt el az Országgyűlés.[130] Általában a kezdetben választópolgári kezdeményezések a pártok mozgósító és aláírásgyűjtő tevékenységének köszönhetően jutottak el az elrendelésig. Ugyanakkor érdemes végiggondolni, hogy az érvényes és eredményes népszavazáson alapuló jogalkotás nagyobb legitimációs szinttel bír, mint egy egyszerű parlamenti többséggel elfogadott törvény, ezért előfordulhat, hogy a kormány, vagy a köztársasági elnök politikai eszközként használja a népszavazási kezdeményezést programjának igazolására. Erre a rendszerváltás óta a „kvótanépszavazás” szolgál egyedüli példaként, amelyet a Kormány kezdeményezett 2016 tavaszán.

II. A precedensteremtő „kvótanépszavazás”

Röviden a 2016-os országos népszavazásról annyit érdemes feleleveníteni, hogy a 2015-ben kezdődő menekültválság szolgáltatta a referendum apropóját. A menekülthullám okozta krízishelyzetre válaszolva az Európai Bizottság javaslatot tett egy kvótarendszer

[128] Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: At.) B) cikk (4) bekezdés.
[129] At. 8. cikk (3) bekezdés.
[130] Országos népszavazások http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasok (Letöltve: 2019. 02. 26.).

bevezetésére, amely az uniós tagállamok között arányosan osztaná el a területre érkező menekülteket. Magyarország hevesen tiltakozott a határozat elfogadása ellen, és ennek legitimálására a Kormány országos népszavazást kezdeményezett. A választójogosult magyar állampolgárok arról nyilváníthattak véleményt, hogy akarják-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhassa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését. Az országos népszavazás érvénytelen volt, mert a szavazásra jogosultak több mint fele nem járult az urnákhoz, de a Kormány álláspontja szerint „politikailag érvényes" volt. E fogalom homályos tartalma valószínűleg ahhoz kapcsolódik, hogy az érvényes szavazatot leadók 98%-a nemmel válaszolt a feltett kérdésre. Ennek ellenére sem járt semmilyen kézzelfogható jogi eredménnyel a népszavazás. Az Európai Tanács határozatot fogadott el, amely kötelező betelepítést állapított meg a tagállamok számára.[131] Ezt az elfogadó aktust Magyarország és Szlovákia az Európai Bíróságon megtámadta, de a pert elvesztette. A menekülti kvótarendszernek mindazonáltal a gyakorlatban csak elenyésző mértékben sikerült érvényt szerezni.

III. A kampánytevékenység és az önkormányzatok közötti kapcsolat

A sikeres országos népszavazás-kezdeményezést az Országgyűlés elrendelő aktusa követi, majd a köztársasági elnök kitűzi a szavazás napját. A szavazást megelőzi a kampányidőszak, ami a választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Ve.) alapján a szavazást megelőző 50. naptól a szavazás napján, a szavazás befejezéséig tart (a Ve. általános részét megfelelően alkalmazni kell a népszavazási eljárás során is).[132] Ezalatt van lehetőség kampánytevékenység folytatására. A Ve. kimondja, hogy kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása, vagy ennek megkísérlése céljából.[133] A kampány a rendszerváltástól kezdve folyamatosan alkotmányjogi diskurzus tárgyát képezte, kezdve a kampánycsend intézményétől, a politikai reklámokon keresztül a kampányidőszak meghatározásáig. Az adott alkotmányjogi kereteken belül a kampányhoz, a politikai részvételi jogok gyakorlásához és a szabad döntéshez szükséges információkhoz történő hozzáférés minden választópolgár és politikai szervezet alapvető joga, így nem minősül kampánytevékenységnek például a választási szervek tevékenysége, vagy az állampolgárok egymás közötti kommunikációja.[134] A kampányhoz való jog korlátozása maga után vonja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. A kampány korlátozásakor a legracionálisabb érv a választói akarat zavartalan kinyilvánításának biztosítása, így például törvény korlátozza a kampánytevékenységet a szavazás napján. Nem lehet a választás napján választási gyűlést tartani, vagy a szavazóhelyiségben, illetve annak környezetében kampánytevékenységet folytatni.[135] A választói akarat egyenlő mértékű befolyásolásának lehetőségét az Alaptörvény a politikai reklámok

[131] A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.
[132] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 139. § (1) bekezdés.
[133] Ve. 140. §.
[134] Ve. 142. §.
[135] Ve. 143. §.

szabályozásával kívánja elérni. Rendelkezései szerint politikai reklámot minden műsorszolgáltató csak ellenérték nélkül tehet közzé, így biztosítva az anyagi javak általi befolyásoltság kizárását.[136] Minden alapvető jog korlátozásánál szükséges lefuttatni a megfelelő szükségességi-arányossági tesztet, mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó részéről.

Mint ahogy korábban említettem, a rendszerváltás utáni országos népszavazásokat nagy részben politikai pártok közreműködésével választópolgárok kezdeményezték, így a kampányok alanyai is ők voltak. A kampányeszközként szolgáló plakátokon pártok álláspontjai voltak láthatók, pártok buzdítottak a részvételre és ők tettek közzé politikai hirdetéseket is. Azonban 2016-ban megjelentek új „szereplők": a Kormány, mint az országos népszavazás kezdeményezője, és a helyi önkormányzatok is folytattak kampánytevékenységet. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörébe, illetve alkotmányos funkciói közé beilleszthető-e az országos népszavazással kapcsolatos kampánytevékenység. Vizsgálatomat a „kvótanépszavazás" ügyében tett panaszokat elbíráló NVB és Kúria határozatok mentén végzem.

A helyi önkormányzatiság a központi államhatalommal szembeni függetlenség és a viszonylagos autonómia köré szerveződik. Az önkormányzati modelleknek két főbb csoportját ismerjük: a helyi önkormányzás elvét és a helyi igazgatás elvét követő önkormányzatokat. A különbség az államigazgatáshoz fűződő viszonyban rejlik: míg az első modellben az államigazgatás csak a helyi önkormányzatok tevékenységének jogszerűségét felügyeli, addig a második modell szerint a helyi önkormányzatok csak az állam, mint az egyetlen szuverén főhatalom által delegált hatalommal élve látják el feladat- és hatáskörüket.[137] Magyarországon a tanácsrendszer lebontása óta a helyi önkormányzás elve érvényesült erősebben, az Alkotmány az önkormányzáshoz való jogot alapvető jogként kezelte. Az Alaptörvény szakított az alapjogias szemléletmóddal és sokkal inkább a helyi igazgatás irányába mozdult el, illetve megjelentek az interaktív önkormányzati modell attribútumai is.[138] Ez utóbbi arra utal, hogy az önkormányzatok feladatai közé tartozik a lakossággal történő együttműködés, az öngondoskodás és a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartatása. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok működését a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében határozza meg, a működés alapját az önkormányzati feladatok jelentik.[139] Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a képviselő-testület látja el, így a jogalkotásért is e testület felelős.[140] Az önkormányzati jogalkotási autonómia korlátja, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, valamint meghatározott tárgykörökben csak törvényi felhatalmazás alapján alkotható meg.[141] A képviselő-testületet a polgármester vezeti, akit –szintúgy, mint a képviselőket – ötévente

[136] At. IX. cikk (3) bekezdés.
[137] Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Elte Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 223-225. o.
[138] Uo. 259-263.o.
[139] At. 31. cikk (1) bekezdés.
[140] At. 33. cikk (1) bekezdés.
[141] At. 32. cikk.

választ meg a helyi közösség az önkormányzati választások alkalmával.[142] A polgármester- és képviselőjelöltek indulhatnak függetlenként a választásokon, vagy valamely (legtöbbször országos) párt színeiben. Fontos tehát kiemelni, hogy a helyi közügyeket ellátó képviselő-testület politikai alapon válogatott személyek közössége és politikai pártokon keresztül kapcsolatban áll(hat) országos szintű közügyekért felelős politikusokkal, például országgyűlési képviselőkkel vagy kormánytagokkal. Ebből az következik, hogy az általános politikai programok, célkitűzések nem feltétlenül válnak el országos és helyi szinten. Meg kell jegyezni, hogy a helyi és az országos politikai szféra közvetlen személyi összefonódását, így az országgyűlési képviselői és a polgármesteri tisztség egyidejű betöltését az először a 2014-es országgyűlési választásokon alkalmazott szigorított összeférhetetlenségi szabályok kizárják.

IV. Akik észrevették a lappangó anomáliát

A „kvótanépszavazás" ügyében tett kifogások is onnan eredeztethetőek, hogy a panasztevők azt kifogásolták, hogy a helyi önkormányzatok tisztségviselői, ezen minőségüket felhasználva a Kormánnyal azonos célkitűzés elérése érdekében dolgoztak. A Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) beérkezett kifogások ezt tanúsítják.[143]

Visszatérően jelent meg a kifogások között a helyi önkormányzati képviselő-testületek „kvótanépszavazással" kapcsolatban elfogadott határozatainak kampánytevékenységként történő minősítése. Több helyi önkormányzat képviselő-testülete is népszavazási részvételre buzdító, vagy a népszavazásban a Kormányt támogatásáról biztosító határozatot hozott, és ezt sok esetben, a helyi lapban is közzétették, illetve levél formájában kiküldték a település választópolgárainak, mindezt közpénzből finanszírozva. Óbudán a polgármester saját maga által írt, részvételre buzdító levelet küldött minden óbudai lakosnak. A XVI. kerület polgármestere az önkormányzat hivatalos lapjában 'ismertette' a kényszerbetelepítést, és azt, hogy ennek során milyen világban fogunk élni véleménye szerint. Ebből vezette le a népszavazási részvétel fontosságát. Sopron és Dunavecse önkormányzat képviselő-testülete pedig a „kvótanépszavazással" kapcsolatban határozatot fogadott el. A kifogások benyújtói azzal érveltek, hogy országos népszavazás esetén már az is egyfajta politikai üzenettel bír, ha a választópolgár otthon marad, hiszen az eredményességen kívül az érvényesség is kardinális része egy országos népszavazásnak. Tehát az önkormányzatok feladva semleges pozíciójukat, olyan kampánytevékenységet folytattak, amelyhez valójában nem volt törvény által előírt feladat- és hatáskörük. Továbbá a képviselő testületi határozatok megfogalmazása a kifogások szerint a választói akarat egyoldalú befolyásolására alkalmas. Mindezek alapján a kifogástevők a választások tisztaságának, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőségnek, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megsértése miatt adtak be panaszt az NVB-hez. Az NVB az e tárgykörben benyújtott kifogásokat kivétel nélkül elutasította arra hivatkozva, hogy az országos népszavazási

[142] At. 33. cikk (2) és 35. cikk (2) bekezdés.
[143] A teljesség igénye nélkül lásd: 85/2016 NVB határozat, 87/2016 NVB határozat, 88/2016 NVB határozat, 92/2016 NVB határozat, 94/2016 NVB határozat, 95/2016 NVB határozat 98/2016 NVB határozat, 106/2016 NVB határozat.

részvételre buzdítás nem bír politikai tartalommal, a választópolgárokat csak politikai alapjoguk gyakorlására ösztönzi. Indoklása szerint a határozathozatal az önkormányzatok Alaptörvényben garantált joga, ami az önkormányzatiság jogából fakad, így ez a magatartás sem volt jogsértő. Az NVB nem lát elvi alapot az ilyen típusú önkormányzati tevékenység megtiltására. A közpénzre vonatkozóan pedig úgy érvel, hogy az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdasági önállóság, tehát az NVB nem vizsgálhatja, hogy az önkormányzatok egyes feladataik ellátását milyen forrásból finanszírozzák.

Egy másik kifogás előadta, hogy többek között a józsefvárosi és a kaposvári önkormányzat saját transzparenseket gyártatott, amelyek a „kvótanépszavazáson" való részvételre buzdítottak és ezt autókra szereltette fel. Más esetben a települési önkormányzat plakátokon ösztönözte a választópolgárokat a szavazásra. Ezt a beadványozók kampánytevékenységnek minősítették és kifogásolták az önkormányzatok e tevékenységének jogszerűségét. Erre válaszul az NVB határozatában a kifogást elutasította és azzal érvelt, hogy kampánytevékenység csak önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületben tilos, másrészről pedig az önkormányzat csak az országos népszavazáson való részvételre intézett felhívást, ami ebben az esetben sem minősül kampánytevékenységnek, legfeljebb tájékoztatásnak. A részvételre buzdítás célja ebben az esetben pedig a közvetlen demokrácia kiteljesedése és a döntés minél magasabb szintű legitimitása.

Az NVB egy esetben állapított meg jogsértő magatartást önkormányzati szereplőnek a „kvótanépszavazással" kapcsolatos tevékenysége miatt. A beadványozó előadta, hogy Újpest önkormányzata egy hétvégén keresztül burgonyát és tésztát osztott a lakosság köreiben. Az ételcsomagokba az élelmiszeren kívül egy levelet is tettek, amelyben az önkormányzat jegyzője érvényes szavazat leadására kérte a lakosságot. A kifogásban sérelmezik, hogy ezzel a tevékenységgel a kerületi önkormányzat feladta semlegességét és kampánytevékenységet folytatott. Az érvényes szavazásra buzdítás pedig egyoldalú, ezzel sérti az esélyegyenlőség és a választás tisztaságának elvét, ráadásul túlmutat a politikai jog gyakorlására való ösztönzésen, már meghatározott irányú szavazat leadására buzdít. Az NVB ebben az esetben megállapította, hogy az önkormányzat jegyzője egyben a helyi választási iroda vezetője is. A Ve. a választási irodák feladatául a választópolgárok tájékoztatásáról való gondoskodást tűzi ki. A jegyző levelével viszont túllépte tájékoztatási hatáskörét, hiszen az érvényes szavazat leadására buzdítás alkalmas a választói akarat befolyásolására. Súlyosbító tényező az esetben, hogy a jegyző nem csak önkormányzati tisztségviselő, hanem a helyi választási iroda vezető szereplője. Az NVB határozatában kimondta, hogy a jegyző levelével megsértette a választás tisztaságának és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak az elveit és eltiltotta a további jogszabálysértéstől. Az önkormányzati semlegesség feladására reagálva viszont az NVB ebben az esetben sem változtatta meg korábbi álláspontját.

Hiába volt a helyi önkormányzatok kampánytevékenysége a népszavazási kampányidőszakban az egyik legvitatottabb kérdés, csak két kifogás esetén kért a beadványozó felülvizsgálati kérelmet a Kúriától, mint fellebbviteli fórumtól. Az egyik felülvizsgálati kérelem a helyi önkormányzatok plakátkampányolásával

kapcsolatban került a Kúria elé, de a testület érdemi vizsgálat nélkül elutasította a beadványt formai okokból kifolyólag.

Ennél érdekesebb a Kúria önkormányzati határozathozatal ügyében meghozott döntése[144], amely a későbbiekre nézve precedensteremtő értékkel bírt. A kifogástevő a Kúriához fordult változatlanul állítva, hogy az országos népszavazásban a Kormányt támogató helyi önkormányzati határozathozatallal az önkormányzat feladva semleges pozícióját alkotmányos funkciójával ellentétes kampánytevékenységet végzett közpénzből. A Kúria az NVB elutasító határozatát helybenhagyta. Megállapította, hogy nem lát elvi alapot annak korlátozására, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom autonóm gyakorlói szabadon kifejezhessék a Kormány támogatásáról és az országos népszavazáson való részvételre való buzdításról szóló véleményüket. Az ez ügyben való határozathozatallal pedig a képviselő-testület csak alkotmányos jogát gyakorolta, ami nem alkalmas a választói akarat befolyásolására. A határozat nem nehezíti meg az önkéntes részvétel lehetőségét, függetlenül az önkormányzat álláspontjától bármely választópolgár dönthet arról, hogy a népszavazáson nem vesz részt, vagy „igen" szavazatot ad le. A Kúria az NVB határozatával ellentétben elismerte, hogy határozatában a helyi önkormányzat a „nem" szavazat leadására ösztönzött, tehát kampánytevékenységet folytatott. Ugyanakkor kifejezetten aggályosnak tartaná, ha a Kormány, civil szervezetek, egyházak, parlamenti és nem parlamenti pártok (tulajdonképpen minden nem kifejezetten semleges szerv) szabadon folytathatna kampánytevékenységet, de a helyi önkormányzatoktól megfelelő indok nélkül megvonnák ezt a jogot. Megítélése szerint szükséges lehet, hogy a választópolgárok tudomást szerezzenek arról, hogy az önkormányzatok egyetértenek-e a Kormány álláspontjával egy országos jelentőségű ügyben. Az lett volna kifogásolható, ha a helyi önkormányzat politikai reklámokat tett volna közzé, mert a hatályos szabályozás szerint erre a parlamenti pártokon kívül a Kormány jogosult. A határozat viszont nem minősül politikai reklámnak, és politikai reklám körébe nem tartozó kampánytevékenységet bármilyen szerv folytathat. A közpénzek felhasználását a Kúria a versengésben való részvétel szükségszerű velejárójának tekinti, és a felhasználás jogi kereteinek megteremtését a jogalkotó feladatának tekinti. Érvelése szerint önkéntes bírói jogértelmezéssel nem lehet ezt a kérdéskört szabályozni. Ugyanígy határozott a Kúria a Kormány kampánytevékenységével kapcsolatos közpénzfelhasználás ügyében is.

V. Egyszeri alkalom, vagy tartós kapcsolat?

Egyre inkább úgy tűnik, hogy nem egy egyszeri problémával állunk szemben: a helyi önkormányzatok aktívan részt vettek a 2018-as országgyűlési választásokat megelőző kampánytevékenységben is, szerepvállalásuk tovább gyűrűzött. Számos településen (példának okáért Mohácson, Józsefvárosban, Szentendrén és Pákozdon) a helyi önkormányzat a kormánypárti országgyűlési képviselő-jelölt mellett kampányolt.[145] A jelölt programtervét az önkormányzati lapok hasábjain terjesztették és a cikkekből világosan látszott az önkormányzat támogatása. Szemléltetésképpen, a mohácsi helyi

[144] Kvk.III.37.891/2016/3. számú határozat.
[145] 750/2018. NVB határozat, 602/2018. NVB határozat, 711/2018. NVB határozat, 9/2018. Pest-megye 03. számú OEVB határozat.

újságban a szerző a favorizált képviselő-jelölt megválasztását ok-okozati viszonyba hozta azzal, hogy ezen múlik Magyarország biztonságának fennmaradása. Ezzel a magatartással szemben emeltek kifogást a kérelmezők: bírálatukban a Ve.-ben foglalt alapelvek (választások tisztasága, jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve) megsértésére hivatkoztak. Kifogásaiknak mind az NVB, mind a Kúria helyt adott. Ez ellen az elmarasztalt helyi önkormányzati tisztségviselők alkotmányjogi panaszt indítványoztak az Alkotmánybíróságnál. A testület elutasította a panaszt és megerősítette az NVB és a Kúria döntéseiben foglaltakat.[146] Megállapította, hogy a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség nem valósult meg, mert a kifogásolt lapokban csak a kormánypárt jelöltjéről esett szó, az ellenzéki jelölteket egy számban sem mutatták be. Az indítványozók azon kifogását, hogy a véleménynyilvánításhoz való joguknál fogva, illetve a sajtószabadság értelmében a szerkesztők szabadon választhatják meg a lap tartalmát a testület elutasította. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közpénzből fenntartott sajtótermékek kivételt jelentenek. A jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségének elve ebben az esetben korlátozhatja a tartalom meghatározás szabadságát, különösen kampányidőszakban. A helyi önkormányzatok ebben az esetben ugyanolyan közhatalmi szereplők, mint az állam, így kiemelt feladatuk a választópolgárok elfogulatlan tájékoztatása, ez ügyben nem lehet kivételt tenni lapszerkesztési okokra hivatkozva.

VI. Hogyan értékelhetőek ezek a döntések? - pro és kontra érvelések

A fentiekben elemzett határozatok alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok kampánytevékenysége más elbírálás alá esik országos népszavazás és országgyűlési választások esetén. Az országgyűlési választások esetén világosan felismerhető, hogy egy-egy jelölt, vagy az általa képviselt álláspont egyoldalú ismertetésével és támogatásával az önkormányzat kampánytevékenységet folytat, ami alkalmas egy országos szintű ügy politikai befolyásolására. Ezekben az esetekben az NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság is világosan kimondja, hogy ez az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző és ennek érdekében korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága. Országos népszavazás esetén azonban hiába valószínűsíthető, hogy az önkormányzatok kinek az álláspontját közvetítik megnyilvánulásaikkal, mégis arra irányulnak a releváns döntések, hogy ez nem a választópolgári akarat egyoldalú befolyásolása, hanem csak egy politikai részvételi jog gyakorlására történő felhívás, a részvételt pedig kizárólag a demokratikus jogállamiság érdekében szorgalmazzák. Felmerül az emberben a kérdés, hogy mi az a döntő különbség az országgyűlési választások és az országos népszavazások között, ami miatt a hozzájuk kapcsolódó kampánytevékenység nem esik azonos elbírálás alá a választási szervek döntései alapján.

Tételes jogi szabályozás hiányában a rendelkezésre álló joggyakorlat alapján is nehezen dönthető el ez a kérdés. A véleménynyilvánítás szabadsága és ezzel kapcsolatban a kampányhoz való jog, mint alapvető politikai részvételi jog nem illeti meg a helyi önkormányzatokat, azonban a polgármestert, vagy a képviselő-testületet igen. Ezek a szereplők helyi politikai vezetők, így egyáltalán nem meglepő, ha politikai kérdésekben

[146] 3149/2018. (V. 7.) AB határozat.

nem maradnak semlegesek és az sem, hogy véleményük egyezik az azonos pártállású országos politikai vezetők véleményével. A probléma ezzel összefüggésben az, hogy a polgármester és/vagy képviselő-testület e jogainak gyakorlásával azt a látszatot kelti, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja ezeket a jogokat. A fentiekben kifejtett, helyi önkormányzati kampánytevékenység azonos tartalmú volt a Kormány kampánytevékenységével: a „kvótanépszavazáson" való részvételre, és egyes esetekben a „nem" szavazat leadására ösztönzött, így könnyen elképzelhető, hogy a választópolgárok a kampány során nem is találkoztak ellenkező álláspontttal. Hiába nincs elvi alap a kampánytevékenység korlátozására, az országos szintű közügyekben történő véleménynyilvánítás az önkormányzatok alkotmányos funkciója ellen hat.[147] A helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működő önkormányzatok elvét támasztja alá a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is, amely kimondja: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében."[148]

Ezzel szemben felhozható, hogy fontos az, hogy a választópolgárok tisztában legyenek helyi képviseleti szervük álláspontjával egy országos népszavazási kérdésben. Tekinthető az állásfoglalás a helyi képviselő-testületi program részének, amely transzparenssé teszi munkájukat és véleményüket. Látható belőle, hogy abban az esetben, ha az országos népszavazás kérdése helyi szintű probléma lenne, ők hogyan próbálnák ezt megoldani. Ez hatással lehet a választópolgár önkormányzati választásokon leadott szavazatára is, amellyel eldönti, hogy támogatja-e ezt az álláspontot vagy sem. Megfogalmazható tehát, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás és a transzparencia érdekében szükséges is lehet ez a fajta kampánytevékenység.

VII. A szabályozatlan kérdések lehetséges következményei

Teljesen mindegy, melyik érvelés mentén haladunk, egy dolog biztos: azzal, hogy 2016-ban az önkormányzatok elsősorban országos szervek hatáskörébe tartozó, őket megillető feladatokat és jogokat gyakoroltak, analóg alapot teremthet arra, hogy a jövőben esetleg más, országos vonatkozású tevékenységet is folytassanak. Ez alapján akár elképzelhető, hogy a települések kampányoljanak nemzetközi szervezethez való csatlakozás, vagy nemzetközi szerződés ratifikációjával kapcsolatban, esetleg szükségállapot vagy terrorveszélyhelyzet kihirdetése érdekében. Az országos érdekeltségű ügyekről való települési tájékoztatás önmagában nem feltétlen negatív dolog, szolgálhatja a transzparenciát. Viszont a tájékoztatásnál kiemelkedően fontos az egyenlőség és az elfogulatlanság. Viszont ha az országos szintű közügyekbe „belefolynak" a helyi önkormányzatok, az gyakran inkább az ellenkező hatást érheti el: könnyen a központi és

[147] Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A kampány a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések elemzése. *MTA Law Working Papers* 2018/11. 6. o.

[148] 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 3. cikk 1. bekezdés.

a helyi végrehajtó hatalom közötti cezúra elmosódásához vezethet, ami aggályos az önkormányzatok viszonylagos függetlenségét és autonómiáját tekintve.

Véleményem szerint a mostani jogszabályi környezet nem ad kielégítő szabályozást, ennek pótlása mindenképpen indokolt. A hiánypótlás mögött a jogbiztonság garantálásának érdeke húzódik, amely nem szem elől tévesztheto sem a jogalkotó, sem a végrehajtó hatalom számára.