

JOG TUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

- HERÉDI ERIKA:
A preklúzió jelentősége a megújult polgári perben 117
- TÉGLÁSI ANDRÁS:
A szociális jogok alkotmányos védelme
az Amerikai Egyesült Államokban 126
- BODNÁR ESZTER:
A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése
a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban 141

Jogalkotásunk nyomában

- DUDÁS DÓRA VIRÁG – KOVÁCS ANDRÁS:
A közigazgatási bírósági felülvizsgálat
bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme
a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében 155

Szemle

- BOLVÁRI-TAKÁCS GÁBOR:
A Magyar Táncművészeti Egyetem jogállásának alakulása
a 21. században (1998–2017) 165

Jogirodalom, jogélet

- KLEIN TAMÁS:
Még egyszer a sajtószabadság és médiajog 21. századi
aktuális kérdéseiről és szabályozási lehetőségeiről –
de lege ferenda 171



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- ERIKA HERÉDI:
The Significance of Preclusion in the New Civil Procedure /
Die Bedeutung der Präklusion im erneuerten Zivilprozess 117
- ANDRÁS TÉGLÁSI:
Constitutional Protection of Social Rights in the United States
of America /
Der verfassungsrechtliche Schutz der Sozialrechte
in den USA 126
- ESZTER BODNÁR:
The Compliance of the Hungarian Electoral Regulation and Case
Law With the Electoral Standards of the Venice Commission /
Die Übereinstimmung der ungarischen Regelung und
Rechtsprechung mit den Wahlstandards der
Venedig-Kommission 141

On the track of our legislation / Blick auf die Gesetzgebung

- DÓRA VIRÁG DUDÁS – ANDRÁS KOVÁCS:
Evidence and its Deliberation in the Administrative Judicial
Review, Rules and Measures in the Mirror of Fair Procedure /
Beweisregeln und Ermessensfreiheit im
verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Spiegel des Rechts auf
ein faires Verfahren 155

Review / Rundschau

- GÁBOR BOLVÁRI-TAKÁCS:
Legal Status of the Hungarian Dance Academy
in the 21st Century (1998–2017) /
Status der Ungarischen Akademie für Tanzkunst
im 21. Jahrhundert (1998–2017) 165

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur – Rechtsleben

- TAMÁS KLEIN:
Once Again on the Actual Issues and Possible Regulation of the
Freedom of Press and Media in the 21st Century – *de lege ferenda* /
Noch einmal über die aktuellen Fragen des 21. Jahrhunderts
und über die Regelungsmöglichkeiten bezüglich
Pressefreiheit und Medienrecht – *de lege ferenda* 171

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Főszerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő
tanulmányok szerzőinek azonos
összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny korábbi
lapszámai hamarosan kutathatóvá
válnak a Jogkódexen. A 2014 és
2016 közötti lapszámok már online
elérhetőek. www.jogkodex.hu



Jogkódex

Internetes jogi tudástár

Herédi Erika egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem (Győr)

A preklúzió jelentősége a megújult polgári perben*

A magánjogi jogviszonyokból eredő jogviták bíróság előtti polgári peres eljárás keretei között megvalósuló rendjének alakítása során vágyott idea a döntés igazságossága és az eljárás igazságossága (fair eljárás követelménye) iránti igények kiegyenlítő szabályozása. Az igazságszolgáltatási hatékonyság körében az anyagi igazság kiderítése olyan érték, amelyre a bíróságoknak törekedniük kell. Az anyagi igazság feltétel nélküli hajszolása azonban nem áshat alá minden más célkitűzést, így az eljárás hatékonyságának célját. Az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárás, az időszerű ítélkezés szolgáltatásban, precizitást és összpontosítást kíván már a per korai szakaszában, szakmai felelősséggel aktivitásra ösztönöz a jogvita végleges, a vitában álló érdekelték között további feszültséget ki nem váltó, valóban megoldást teremtő megítélése érdekében. Az aktív cselekvésnek időszerűnek is kell lennie ahhoz, hogy az ítélethozatalhoz szükséges releváns információk minél hamarabb, a lehető legkorábban és a maguk teljességében, véglegesen rögzülten rendelkezésre álljanak. Ezzel összhangban a jogalkotó a per előrehaladása végett a támadó és védekező, a jogvita kereteit és tartalmát meghatározó eljárási cselekmények elé – az anyagi igazság érvényesülése érdekében, belátó és észszerű kivételek mellett – előre meghatározott időpontig, a további perbeli cselekvés tekintetében kizáró, illetve korlátozó hatást kiáltó időbeli korlátot állít.

Bevezetés

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk). A polgári igazságszolgáltatás kódexének preambuluma kifejezésre juttatja azt is, hogy e törvénykönyv megalkotásának egyik hajtóereje a *polgárok szolgálatát biztosító*, a közjónak és a józan észnek megfelelő jogalkalmazás eszméje. A döntéshozatalnak mint bírói cselekvésnek a vitás ügyben körültekintő gondossággal ügyelnie kell a valós megoldás és jogi megnyugvás szempontjaira, egyúttal a hatékony jogvédelem szolgáltatásban kell állnia. A hatékony jogvédelem alapjogi követelménye¹ a megfelelő időben meghozott döntés ki-

vánalmát is magában hordozza, amelyhez az ellenérdekű feleknek egyaránt joga van. E célnak az elérése érdekében, hogy a per előbbrevitelének kölcsönös kötelezettsége megfelelően érvényesüljön, kivételesen, a szükségesség és arányosság alkotmányos mércéi szerint korlátozható a felek meghallgatáshoz fűződő joga, ekként a *peranyag előterjesztése olyan időbeli korlát elé szorítható*, amely a támadás és védekezés eszközeinek kizárásával, korlátozásával – magával a preklúzióval – fenyeget.

A tervezhetőbb és kiszámíthatóbb, a parttalanságot kiküszöbölő permenet megvalósítása érdekében bevezetésre került *osztott tárgyalási rendszer* az elsőfokú eljárást két szakra tagolja.² A főtárgyalási modell folytán az eljárás perfelvételi szakból és az érdemi tárgyalási szakból áll. A perfelvételi szak a jogvita tartalmának és kereteinek meghatározására koncentrálódik oly módon, hogy a felek és a bíróság között már az előkészítés során aktív párbeszédet

* Az új polgári perrendtartásról szóló tanulmány sorozat tizedik tanulmánya (Szerk.)

1 1074/B/1994. AB határozat, 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 35/2002.

(VII. 19.) AB határozat, 7/2013. (III. 1.) AB határozat, 8/2015. (IV. 17.) AB határozat.

2 WOPERA ZSUZSA: *Az új polgári perrendtartás elvi alapjai*. Jogtudományi Közlöny Budapest, HVG-ORAC, 2017/4. 158.

kell kialakítani. A perfelvétel a hiánytalan és következetes kereset és az érdemleges védekezés tisztázása.³ E tisztázás keretében a bírói szerepvállalás az, hogy a bíróság lehetőséget ad az eljárás egészét átható közrehatási tevékenysége, valamint a per során megnyilvánuló anyagi pervezetése révén a feleknek a peranyag-szolgáltatásra [perfelvétel bírói szervezése, irányítása, vö. Pp. 203. § (1) bek.], másfelől érvényre kell jutnia a fél rendelkezési joga és eljárástámogatási kötelezettsége révén a félnek a saját ügyének viteléhez való egyéni felelősségének. A perfelvételi nyilatkozat megtétele, illetve megváltoztatása tekintetében a késedelem [ti.: „korábban már lehetősége volt”, vö. Pp. 183. § (5) bek.] a gondos perviteli magatartás követelményével nem egyeztethető össze. Ha a fél bírói felhívásra nem vagy nem teljeskörűen terjeszti elő a perfelvételi nyilatkozatot, akkor újabb bírói anyagi pervezetési cselekmény nélkül, a rendelkezésre álló hiányos perfelvételi nyilatkozat alapján lezárható a perfelvétel [Pp. 183. § (6) bek.]. E jogkövetkezmények bár nem azonnaliak, a fél a perfelvétel lezárásáig még teljesíthet [Pp. 183. § (4) bek., 194. § (2) bek.], azonban pénzbírság terhe mellett [Pp. 183. § (5) bek.]. A preklúziós szabályok ekként nyomatékosítják azt, hogy a felek a perfelvételi szakra tartozó perbeli cselekményeket csak ebben a fázisban végezhetik, az érdemi tárgyalási szakban már nem.⁴ A mulasztás eljárásjogi következménye az, hogy az *elmulasztott percesekek* az érdemi tárgyalási szakban már nem teljesíthető.

A perfelvételi szak lezárása a *per cezúrája*⁵, amely aktív bírói pervezetési eszközként kizáró hatással bír a perelhúzó taktika fékezése érdekében, a fegyelmezett eljárásviteli magatartás ösztönzésére, hiszen a késedelmes előterjesztés kizárása pervesztességhez is vezethet.⁶ Ennek megfelelően a perfelvételi szak lezárását követően perfelvételi nyilatkozat már csak a törvényben meghatározott esetben és feltételekkel tehető vagy változtatható meg az érdemi tárgyalási szakban, így főszabály szerint nincs lehetőség a kereset és az ellenkérelem megváltoztatására, a további bizonyítási eszköz és bizonyítási indítvány előterjesztése szintén kizárásra kerül. Ennek következményeként a preklúziós szabály alapján a bíróság az ítéleté-

ben úgy fog dönteni, mintha a késedelmes hivatkozást a fél elő sem terjesztette volna [Pp. 214. § (2) bek., 203. § (1) bek.]. A *preklúziókkal elérni kívánt cél* az, hogy minél előbb véglegesen rögzültnak lehessen tekinteni a jogvita kereteit és tartalmát, és ezt követően, a rögzült állítások és bizonyítási indítványok alapján, az eljárási cselekvések már csakis a bizonyításra fókuszáljanak, az érdemi döntés meghozatala iránt. A preklúziós szabályok mint eljárási eszközök bevezetése mögött meghúzódó jogalkotói cél a *jogvita* minél előbbi, kerülő utak nélküli, *releváns kérdésekre történő koncentrálása* oly módon, hogy a feleknek amilyen gyorsan csak lehetséges, a lehető legteljesebben tisztázniuk kell az állítási kereteket és a bizonyítékokat. Amilyen gyorsan csak lehetséges, olyan döntés szülessen, amely tartalmában helyes⁷ és a felek számára is elfogadható. A tanulmány sorra veszi azokat a főbb eljárási helyzeteket, amelyekben a per alanyaihoz, a per tárgyához és a pert láncolatá formáló eljárási cselekményekhez kapcsolódó preklúziós szabályok a perkonzentráció szolgáltatásban állnak.

I.

Egyes kizárt eljárási cselekmények

1. A per alanyait érintő preklúziók

1.1. Beavatkozás

Habár a per azok részére rendelt jogi érdekvédelem, akiknek nevében és meghallgatásával a jogvédelem megindul és lebonyolódik, mégis előfordul, hogy az a peren kívül álló személyeknek is javukra szolgál, illetve az ő hátrányukra is válik. Ezeknek ebből az okból meg van engedve, hogy a perbe befolyjanak.⁸ A beavatkozás törvény által szabályozott lehetőség arra, hogy a peres feleken kívüli *harmadik személy is részt vehessen* a perbíróság előtti jogvitában.⁹ A beavatkozás jogi természetét illetően *különböző álláspontok* ismertek. Az érdekezésségről szóló tanítás szerint a beavatkozónak nincs az általa támogatott féltől eltérő érdeke. A másik elterjedt irodalmi nézet szerint a beavatkozás olyan jogvédelmi eszköz, amellyel a beavatkozó a saját jogát, a jogos érdekeit védi, és ha a perbeli jogállása járulékos is, az érdeke önálló és a felek érdekeitől eltérhet. Tekintettel arra, hogy a Pp. a beavatkozó

3 ÉLESS TAMÁS – ÉBNER VILMOS: *A percezúra – az érdemi tárgyalás előkészítése*. In: Németh János és Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 377.

4 WALLACHER LAJOS: *Az osztott perszerkezet bevezetésének közvetett hatásai az új polgári perrendtartásban*. Jogtudományi Közlöny 2017/12. 529–535., 530–531.

5 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) osztott perszerkezete eltér a Plósz-féle Pp. osztott perszerkezetétől, amelynek perfelvételi tárgyalásán a bíróság a pergátló kifogásokat, mulasztást, elismerést, elállást, lemondást, egyezséget, mint egyszerűbben és gyorsabban elintézhető kérdéseket intézte el, majd akadályok hiányában a perfelvételi tárgyalás a perbe bocsátkozásra szorítkozott. WALLACHER LAJOS: i. m. 529–530.

6 CZOBOLY GERGELY: *A perelhúzó megakadályozásának eljárási eszközei*. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/czoboly-gergely-istvan/czoboly-gergely-istvan-muhelyvita-ertekezes.pdf> (2017.09.29.) 35.

7 „Az anyagi igazság érvényesülésére éppúgy nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénytörő” lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, Indokolás V. 4. pont

8 MAGYARY GÉZA: *Magyar polgári perjog*. Kiegészítette és átdolgozta NIZSALOVSKY ENDRE. Budapest, Franklin, 1939. 163.

9 KISS DAISY: *A polgári per titkai*. Budapest, HVG-ORAC, 2006, 217. UDVARY SÁNDOR: *A perbeli fő- és mellékszemélyek státusának egyes kérdései de lege ferenda* In: Németh János és Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 133–136.

Tanulmány

jogállását kétféleképpen is szabályozza, mindkét nézet jogosságát el kell ismerni. Legfeljebb annyi megszorítást tehetünk, hogy a törvény által is fő esetként szabályozott érdekeson beavatkozás a gyakoribb.¹⁰ A harmadik személy jogi érdeke a per kimenetele körül abban áll, hogy a perben olyan ítélet hozassék, amely egyúttal az ő jogviszonya iránt indítandó per kedvező elbírálásának előfeltételül szolgál vagy pedig tőle a per veszélyét elhárítja, azt a veszedelmet ti., hogy kénytelen legyen perelni vagy perben állni.¹¹ E pozíció keletkezési körülményeit tekintve, míg önkéntes beavatkozás esetén a harmadik személy a saját elhatározásából kíván a mások között folyó perben részt venni [Pp. 41. § (1) bek.], addig a perbe hívásos beavatkozás esetén a peres felek valamelyike kívánja és kezdeményezi azt, hogy a harmadik személy a perben részt vegyen [Pp. 45. § (1) bek.]. A perben meghozatalra kerülő ítélet a peres feleken kívüli harmadik személy jogi helyzetét is érinteni fogja, ekként a per valamennyi szereplőjének érdeke az, hogy a *beavatkozó minél előbb elfoglalja eljárásjogi státuszát* a perben. A per észszerű időn belüli eldöntést szolgálja a per személyi kereteinek, s benne a per mellékszereplői meghatározásának időbeli rögzülése [Pp. 41. § (2) bek., 45. § (2) bek.].

1.1.1. Önkéntes beavatkozás

A beavatkozás a feleken kívül álló anyagi jogilag érdekelt harmadik személy helyzetét könnyíti meg, ekként az a harmadik személy, akinek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy a mások között folyamatban lévő per miként dőljön el, részt vehet a perben [Pp. 41. § (1) bek.]. Perhatékonyági követelményként egyfelől abból a célból, hogy a beavatkozó mielőbb bekapcsolódjon az eljárásba, másfelől a beavatkozási szándék késedelmes bejelentésének, illetve a beavatkozó perelhúzást célzó rosszhiszemű eljárásának a megelőzése érdekében¹² főszabályként beavatkozásnak a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig van helye [Pp. 41. § (2) bek.]. Időbeli korlát nélkül a beavatkozásnak a későbbi eljárási szakaszban történő megengedése *rontja a percezúra eljárás gyorsítást célzó hatását*. Ezzel összhangban a beavatkozás iránti nyilatkozat hatálytalanságának jogkövetkezményével [Pp. 41. § (2) bek. vö. Pp. 45. § (4) bek.] alapvetően a feleket ösztönzi eljárási gondosságra a törvény a per egyéb alanyi körének kialakítása kapcsán akként, hogy az abban érdekelt minél előbb tudomást szerezzen a beavatkozás lehetőségéről és megtegye az ehhez szükséges eljárási cselekményeket.

10 KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris, 2002. 142.

11 MAGYARY GÉZA: i. m. 189.

12 VARGA ISTVÁN – ÉLESS TAMÁS (szerk.): *Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 100–101., WOPERA ZSUZSA: *Az új polgári perrendtartás elvi alapjai*. Jogtudományi Közlöny, 2017/4. 84.

Kivételesen, az érdemi tárgyalási szakban, kizárólag jogszabályban meghatározott esetben, az önálló beavatkozó vonatkozásában van helye beavatkozásnak [Pp. 41. § (3) bek.]. A perben hozott ítélet anyagi jogerőhatására tekintettel indokolt megengedni azt, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig az a beavatkozó szándékozó, aki a fél pernyertességéhez fűződő jogi érdekéről önhibáján kívül a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően szerez tudomást, a tudomásszerzés időpontjának valószínűsítése mellett, a tudomásszerzést követő 30 napon belül a perbe beavatkozhatson. Ezzel a belátó szabályozással biztosított az önálló beavatkozó részére az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hatékony érvényesülése, hiszen a vétlenségén alapuló ismeretszerzést követően, a más által indított perben való részvétele és az individuális jogvédelemhez való hozzáférése viszonylata tekintetében – alapos megfontolást engedő határidőn belül kifejtett aktivitása révén –, ugyanazon perben, tehát a külön perbeli igényérvényesítéssel járó idő- és költségráfordítás nélkül, így aggregált módon nyerhet jogvédelmet.

1.1.2. Perbe hívásos beavatkozás

A perbe hívás a perbehívó kezében járulékos jogvédelmi eszköz, ezzel az eljárási cselekménnyel is saját jogát, jogos érdekét kívánja védeni, hiszen arra irányul, hogy a perbehívott a perbe hívó félnek perbeli jogállását minél kedvezőbbé tegye. Ezzel összhangban a törvény módot ad arra, hogy a fél az ő perbeli állásának megvédésére segítő társat kapjon.¹³ Az eljárás hatékony és időszerű lezárása érdekében, a perfelvételi szakaszban utóbb eszközölt kereset- vagy ellenkérelem-változtatás [Pp. 7. § (1) bek. 12. pont, 7. § (1) bek. 4. pont, 185. §] miatt felmerült perbe hívási szükségre tekintettel, a *kérelemváltatás közlésétől számított harminc nap* áll nyitva a perbehívottal már közölt perbe hívás igazolt bejelentésére [Pp. 45. § (3) és (5) bek.]. A perbe hívás szabályszerű bejelentésére elégséges legfeljebb harminc nap mértékbe szabott törvényi határidő (vö. Pp. 110. §), mint időbeli korlát felállítása azt a célt szolgálja, hogy a perfelvételi szakaszát ne lehessen indokolatlanul akadályozni a perfelvételi tárgyalás vagy a perfelvétel lezárásának elhalasztását kiváltó alaptalan perbe hívó nyilatkozatok megtételével. Így a harmincnapos határidőnek akkor van tényleges jelentősége – figyelemmel arra, hogy a perbe hívás bíróság részére történő bejelentésének legkésőbb a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig meg kell valósulnia [Pp. 45. § (2) bek.] – ha a perfelvétel lezárásáig több mint harminc nap áll rendelkezésre.¹⁴ Amennyiben a perfelvételi tárgyaláson kö-

13 MAGYARY GÉZA: i. m. 194.

14 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 89.

vetkezett be a perbe hívás szükségességével járó kereset- vagy ellenkérelem-változtatás, úgy a félnek a perbehívott megkeresésére, majd a perbe hívás szabályszerű bejelentéséhez nyilvánvalóan időigénye van. Ennek megfelelően a fél a perbe hívás bejelentésére – a kérelemváltoztatás közlésétől számított harminc napon belüli – határidő biztosítását kérheti, amelynek indokoltságát és szükségességét, a perhatékonyság érdekében a bíróság mérlegeli, adott esetben elhalasztva a perfelvétel lezárását.¹⁵ Ezen időbeli korlát oly módon gyorsít, hogy *aktív cselekvésre ösztönzi az érintett peres felet*, hiszen a tőle nyert értesülés folytán e harmadik személy önkéntes beavatkozóként perbeli szerepet nyerhet, illetve nem rekeszti ki e harmadik személyt a perbeli közreműködésből, mivel önálló beavatkozóként még az érdemi tárgyalási szakban is lehetősége nyílik a lényegesnek vélt perbeli szerepvállalásra [Pp. 41. § (3) bek.].

1.2. Preklúziók a felek személyében beálló változásra vezető tényállások vonatkozásában

A magánjogi igényérvényesítés természetéből, illetve a kétoldalú meghallgatás elvéből következően a hagyományos¹⁶ polgári per két¹⁷ ellenérdekű félből, az eljárást kezdeményező felperesből és a perbeli helyzetéből adódóan védekezni kényszerülő alperesből áll.¹⁸ A szükségszerűen ellenérdekű felek részvételével zajló kontradiktórius polgári peres eljárás során előfordulhat az, hogy a felperesi vagy az alperesi oldalon más személy lép az addig eljárt fél helyébe, s a bíróság az eljárásban részt vevő felek megváltozott személyét rögzíti. A perhatékonyság követelményeinek megfelelően a percezúra időpontjában – a jogutódlás (Pp. 47–48. §§) és a valamennyi releváns személy kötelező perben állását kifejező kényszerű pertársaság (36. §) perjogi tényállásain nyugvó keresetkiterjesztést kivéve – *rögzülnie kell az ellenérdekű felek pozíciójának*, tisztázottnak kell lennie a felek személyének.¹⁹

15 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 90.

16 Az individuális pert vö.: UDVARY SÁNDOR: *Pro Actione Collectiva – A komplex pereskedés amerikai eszközei, különösen a class action összehasonlító vizsgálata az intézmény magyarországi recepciója céljából*. Budapest, Patrocinium, 2015. 19., 24., 60–62., 86., 226–240. A társult per megindításához Pp. 583. §

17 A társult per megindításához legalább tíz felperesre van szükség (Pp. 583. §).

18 KENGYEL MIKLÓS: i. m. 41.

19 E határozottság alól kivételként a közérdekű perekre szükséges utalni, amelyben az érintett jogosultak nem minősülnek félnek, hanem a jogosult csoport körülrása a követelmény [Pp. 573. § (2) bek., 574. §].

1.2.1. Alperes személyének kicserélődésében megnyilvánuló változást kiváltó perjogi tényállások

Preklúziós szabály fűződik a pertárgy igénylése mint a felek személyében bekövetkező változás különös esetéhez, amikor a mások között folyamatban lévő *per tárgyát a feleken kívül álló harmadik személy igényli*. E harmadik személy perbe állításának kezdeményezése a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig megengedett [Pp. 49. § (1) bek.]. A perbe állítást kezdeményező nyilatkozatot közölni kell az igénylővel és a felperessel is, az igénylőt röviden tájékoztatni kell a per állásáról. Ha a bíróság felhívásának közlésétől számított harminc napon belül az igénylő a bíróság felé a perbe lépésről nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy nem kíván a perbe belépni. A határidőt követően tett nyilatkozat hatálytalan [Pp. 49. § (4) bek.].

Figyelemmel az elsőfokú eljárás osztott perszerkezetére, amely szerint élesen elválnak a perfelvétel és az érdemi tárgyalás, az *elődmegnevezés* perjogi tényállásához lényeges időbeli korlát fűződik. Ha az alperes ellen olyan jog iránt indítanak pert, amelyet ő harmadik személy nevében gyakorol, e harmadik személy perbe állítása kezdeményezésének a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig van helye [Pp. 50. § (1) bek.].

A pergazdaságosság elvét is szem előtt tartva, abban az esetben, ha a perbe vitt jogviszonyban nem következett be jogutódlás, a felperesnek a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig eszközölt rendelkező cselekménye alapján helye van a *tévesen megválasztott alperes* helyett új alperes perbe vonásának (Pp. 51. §).

Mindhárom esetben az tűnik ki, hogy a jogalkotó az adott eljárásban megvalósuló alanyváltozást a perfelvételre kívánja korlátozni, mert a későbbi engedélyezése az eljárást elhúzná. A megfelelő személy elleni *más per indítása*, így az igényérvényesítés *nem korlátozott*.

1.2.2. Felek személyének bővülésében megnyilvánuló változást kiváltó perjogi tényállások

A keresetkiterjesztés személyváltozással összefüggő keresetmódosulás [Pp. 7. § (1) bek. 10. pont]. Ennek megfelelően a felek személyében bővülést, így személyi többséget, halmazatot eredményező változást idéz elő mind a felperesnek a más által indított perbe való belépése (Pp. 52. §), mind a további alperes perbevonása (Pp. 53. §).

Jogszabályi rendelkezésen túlmenően a célszerűségi pertársaság egyes eseteiben, amikor a perben hozott ítélet anyagi jogerőhatása a pertársakra a perben való részvételük nélkül is kiterjed [Pp. 37. § a) pont], vagy akkor, amikor a perbeli követelések ugyanabból a jogviszonyból erednek [Pp. 37. § b) pont], a *felperesi pertárs jogán megvalósuló perbe lépés* a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig megengedett. Nem érvényesül a preklúzió kizáró hatása a kényszerű pertársaság esetén (Pp. 36. §), hiszen eb-

Tanulmány

ben az esetben pertárs nélkül döntés nem hozható, emiatt az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig megengedett a felperesi perbe lépés [Pp. 52. § (2) bek. b) pont].

Felperes részére *további alperes perbe vonása* a célszerűségi pertársaság egyes eseteiben [Pp. 37. § a) és b) pont] a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig megengedett. Kényszerű pertársaság esetén (Pp. 36. §) azonban figyelemmel arra, hogy a pertárs nélkül döntés nem hozható, az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig megengedett a további alperes perbe vonása [Pp. 53. § b) pont].

A döntéshozatalhoz szükségszerű perbeli jelenléte kifejező *kényszerű pertársaság* kialakításával összefüggő felek személyében beálló változások a preklúzió kizáró hatása alól ugyan kivételek [Pp. 52. § (2) bek., 53. §], egyúttal azonban *nem maradnak bírói kontroll nélkül*. Kényszerű pertársaság esetén a jogvita csak úgy ítélt meg, amennyiben valamennyi érintett személy a perben félként vesz részt. E többalanyú perbeli részvétel mellözhetetlen a döntéshozatal érdekében, ugyanakkor a kényszerű pertársaság esetén a felperesi perbe lépést, illetve alperesi perbe vonást célzó kérelemnek is eleget kell tennie a per egész menetét átható perkoncentráció követelményének és a perhatékonysági tesztnek. A keresetkiterjesztés engedélyezése iránti kérelmet a bíróságnak vissza kell utasítania, ha a személyváltozás törvény által megengedett pertársaságot eredményezne, vagy e bejelentés elkésett, vagy a személyváltozást kezdeményező személy bírói felhívás ellenére nem terjeszt elő személyváltozással összefüggő szabályszerű keresetet [Pp. 54. § (2) bek. a)–c) pont]. Ezzel összhangban a preklúzió korlátozó hatásként jelenik meg az *utólagos értesítés és a keresetkiterjesztés iránti kezdeményezés szükségességének valószínűsítési kényszere*, amely ha sikeresnek bizonyul, úgy a kimentett késedelmes kérelem ekként mentesül a visszautasítás terhe és a pénzbírság kiszabása alól [Pp. 54. § (2) bek. b) pont, 55. § (1) bek.]. Amennyiben a kimentés sikertelen, illetve ha a keresetkiterjesztés iránti kérelem az egyéb okként nevesített, törvényi akadályba ütközés miatt visszautasításra kerül, úgy e határozat külön fellebbezéssel támadható [Pp. 54. § (2) bek., 56. § (2) bek.].

A *felperesnek a per személyi kereteinek meghatározása* tekintetében megnyilvánuló, egyúttal nem fékezhetetlen *uralmi szerepe* világlik ki e szabályozásból. A keresetkiterjesztésre vonatkozó szabályozás a felperesi önkéntességre bízva a per főszereplőinek kialakítása feletti időszerű döntést, egyúttal kiegyenlítésként arra is törekszik, hogy kényszerű pertársaság esetén, az alapvető törvényi elvárásoknak való meg nem felelés tényállásain túlmenően, a felperesi indokolatlanul késedelmes passzivitás okán, az *alperes is minél előbb kiszabaduljon a bizonytalan perjog lekötöttségére, a közjogi eljárási kötöttség alól*.

2. Preklúziók a per tárgya vonatkozásában

2.1. Egyesítés

Az igazságszolgáltatás *hatékonyságát előmozdító konzervatív eszköz* az egyesítés, amely célszerűségi indokok alapján lehetővé teszi a párhuzamosan, és lényeges átfedésben lévő ügyek gyors, költségkímélő, következetes és végleges, egy perben megvalósítható megítélését. A pergazdaságossági céloknak megfelelő egyesítés elrendelése *együttes törvényi feltételekhez kötött*. Az egyik feltétel a perek összefüggése, így azon perek vonatkozásában jelentkezik, amelyekben a pertárgy olyan kapcsolódást mutat, amely miatt az egyik kérdésben való döntés hatással van a másik perben való döntésre, így példának okáért a bizonyítási anyag mindkettőben felhasználható. A célszerűséget szolgáló egyesítésre nemcsak akkor kerülhet sor, ha az egyesítendő ügyek ugyanazon bíróság előtt folynak, hanem elrendelhető a különböző bíróságok előtt folyamatban lévő adott perek vonatkozásában is.

A *pergazdaságosság mint érdek, viszonylagos*. Ezt a különböző bíróságok előtt zajló perek kapcsán, az egy perben történő elbírálást lehetővé tevő egyesítés elrendelését hagyományosan megalapozó pertárgyak közötti összefüggés is tükrözi. A törvényi feltétel lehetőségként vagy kötelezettségként is szolgálhat. Így a gazdálkodó szervezetek egymás elleni különböző bíróságok előtt folyamatban lévő pereit kapcsán az egyesítés elrendelése az egyesítés törvényi feltételeként elvárt pertárgyak közti összefüggés bírói mérlegelés függvényében lehetőség [Pp. 117. § (3) bek.]. Másrészt viszont a különálló házastárs által tartás iránt indított pernek a házassági perhez való egyesítése vonatkozásában a pertárgyak közötti összefüggés a különleges peres eljárási szabályokból kifejtve nyilvánvalóan tetten érhető [Pp. 455. § (1) bek.], így az egyesítés pergazdaságossági szempontjának érvényesítése nem megfontolás eredménye, hanem törvényi deklarációba foglaltan *ipso iure* elismert, egyben további szoros kötöttséget is jelentő kötelezettség. Ebben az esetben egyúttal az eljáró fórum kijelölésre kerül, mivel az egyesítés a házassági per bíróságához kapcsolva előirányzott, amely ügyel a különleges perjogi szabályokban kifejezett ítélezési kizárólagosságra [Pp. 454. § (2) bek., 118. §].

A különböző bíróságok előtt folyamatban lévő perek együttes tárgyalására és elbírálására vezető hagyományostól eltérő *célszerűségi megfontolásként* jelentkeznek az ügyeknek a *jogkereső felekhez minél közelebbi telepítése iránti igény*. Ehhez igazodóan az egyesítés elrendelésének bírói mérlegelés alá eső, pertárgyak közti összefüggés törvényi feltételén túlmenően, sajátos feltételeként a jogalkotó a feleknek a javukra egyöntetűen felmerülő célszerűséget kifejező közös kérelmét irányozza elő [Pp. 117. § (4) bek.].

Az egyesítést kiváltó, alapvetően a felek személyes körülményeinek oldaláról felmerülő hatékonysági szem-

pontból eredő törvényi feltételen [Pp. 117. § (2) bek. a) pont] túlmenően, az igazságszolgáltatási hatékonyság érvényesülését is figyelembe véve, az egyesítés további és együttes feltétele nyert deklarációt [Pp. 117. § (2) bek. b) pont] vö. ehhez még 118. § b) pont]. Az *osztott perszerkezet* folyamatként kizárólag olyan perek egyesítése megengedett, amelyek egyikében sem került még sor a *perfelvételt lezáró végzés meghozatalára* [Pp. 117. § (2) bek. b) pont], hiszen szükségtelenül elhúzódna az eljárás, ha megengedett lenne az érdemi tárgyalási szakban lévő perhez egy perfelvételi szakban álló per egyesítése. A perfelvétel lényege az, hogy a per ezen szakában rögzüljenek a végleges kérelmek, és a bizonyítás keretei, a kérelmek változtatása ne lassítsa, ne akadályozza a szükséges bizonyítás észszerű időn belüli lefolytatását. Amennyiben az eltérő szakban lévő perek egyesítése megengedett lenne, úgy az egyébként kivételes, feltétlen szükségességhez kötött perfelvétel kiegészítése (Pp. 222. §) automatikusan állna elő. Ezzel összhangban a perfelvétel lezárásának preklúziós joghatásaként egyesítésnek nincs helye.

2.2. A pertárgy értékétől függő hatáskör hiányának figyelembevétele megengedett keresetváltoztatás esetén

A vagyoni jogi per törvényi fogalmának (Pp. 7. § 18. pont) megfelelően a járásbíró hatáskörébe tartoznak azok a vagyoni perek, amelyek tárgyának értéke a harmincmillió forintot nem haladja meg, vagy amelyekben a vagyoni jogon alapuló igény értéke nem meghatározható. A *vagyoni jogi per fogalmát a jogalkotó kiterjesztette*, és a továbbiakban nem csupán eljárásjogi, hanem anyagi jogi szempontokat is figyelembe vett. A vagyoni jogi hatásköri elhatárolást megalapozza egyrészt az, hogy általában az érvényesített magasabb összeg az ügy nagyobb bonyolultságát, jelentősebb vagyoni érdeksérelmet, ezáltal jogi képviselő igénybevételének nagyobb indokoltságát eredményezi, ugyanakkor a jogalkotó az elhatárolható pertárgyérték változtatásával befolyásolni tudja az ügyek érkezésének esetleges nem kívánt aránytalanságát.²⁰

A hatásköri szabályok alkalmazása szempontjából *lényeges kérdés a per tárgyának, magának a követelésnek a megváltozása* (ti. kereset felemelése). A *kereseti követelés felemelése* a keresetváltoztatás megújított törvényi fogalmának megfelelően *keresetváltoztatásnak minősül* [Pp. 7. § 12. pont a)–c) pontok], amely esetén a hatáskört a felemelt érték alapján kell megállapítani [Pp. 23. § (2) bek. első fordulat]. A kereset felemelése esetén előfordulhat az, hogy a bíróság olyan ügyben járna el, amely valójában magasabb bírói fórum elé tartozik, így ezt a törvény általában nem teszi lehetővé. Kivételként áll az az eset, ha a hatáskör a pertárgy értékétől függ, mert úgy az írásbeli ellenkérelem előter-

jesztését követően a hatáskör hiánya nem vehető figyelembe, a hatáskör rögzül [Pp. 24. § (1) bek.].

Az *írásbeli ellenkérelem perfelvételi nyilatkozat* [Pp. 7. § (1) bek. 16. pont, 199. § (2) bek., 179. § (1) bek.], amelyet a perhatékonyság érdekében írásban kell előterjeszteni, a védekezés elmulasztásának jogkövetkezménye a bírósági meghagyás. Az *osztott szerkezetű elsőfokú eljárás a perindítástól az írásbeli ellenkérelem előterjesztésével fordul át perfelvételbe*. Ezzel összhangban a hatáskör rögzülését kiváltó írásbeli ellenkérelemnek a perfelvételi szakban történő előterjesztésére nincs törvényi deklaráció²¹, hanem kifejezetten a keresetváltoztatásra tekintettel, az ellenkérelem-változtatásra vonatkozó szabályok kerültek rögzítésre [Pp. 185. § (5) bek., 199. §].

A keresetváltoztatás a *perfelvételi szakban viszonylag szabadon megengedett*, így a felperes a per állásának megfelelően akár többször is változtathat keresetet, lényegében egyetlen érdemi korlátja van, hogy a megváltoztatott kereset ugyanabból vagy legalább ténybelileg és jogilag összefüggő jogviszonyból eredjen, mint az eredeti kereset [Pp. 185. § (1) bek.].²² Figyelemmel arra, hogy a kereseti követelés összecszerúságának a perfelvételi szakban történő megengedett felemelését követően az alperesnek nem kell újabb, bírósági meghagyás kibocsátásának jogkövetkezményével fenyegetett írásbeli ellenkérelmet előadnia, a perfelvételi szakban eszközölt keresetváltoztatással szembeni, hatáskör rögzülését kiváltó írásbeli ellenkérelem hiányára alapozottan felmerülhet a *következő értelmezési álláspont*. Ha a kereseti követelés felemelése után a megváltoztatott keresetre az alperes ellenkérelmet nem terjeszt elő²³, úgy nincs is olyan korlát, amely a felemelt kereseti érték által megalapozott törvényszéki hatáskör figyelmen kívül hagyását tenné tehetővé, azt az eljáró bíróság, ellenkérelem hiányában, hivatalból figyelembe veszi [Pp. 23. § (2) bek.].²⁴

A fentiekkel összefüggésben, különösen tekintettel arra, hogy az írásbeli ellenkérelemnek a perfelvételi szakban való kizártságára fókuszál ez az értelmezés, a következőkre szükséges rámutatni. A hatásköri szabályok alkalmazása során alapvetően [Pp. 24. § (1) bek.] nem érvényesül a kérelemhez kötöttség [vö.: Pp. 24. § (1) bek. má-

21 Az érdemi tárgyalási szak vonatkozásában sincs ilyen törvényi deklaráció, azonban ott a hatáskör hiánya az érdemi tárgyalási szakban megengedett keresetváltoztatással összefüggésben már irreleváns [Pp. 215. § (3) bek.].

22 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 289–290.

23 A keresetlevél ellentétpárjaként felfogott ellenkérelemnek a perfelvétel során történő változtatására vonatkozó szabályok egyfelől ugyanazon joghely alatt kerültek deklarációra, mint a perfelvétel során eszközölt keresetváltoztatásra irányadó szabályok, másfelől a perfelvétel során történő ellenkérelem változtatására az írásbeli ellenkérelem tartalmára történő utalással szab elvárást a jogalkotó [Pp. 185. § (5) bek., 199. §].

24 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 62., 63.

Tanulmány

sodik mondat], egyúttal a *hatásköri szabályok téves alkalmazása lényeges eljárásjogi szabálysértés*, amely alááshatja a hatékony eljárás érdekében bevezetett perkoncentráció rendszerszintű megvalósítására való törekvést. Amennyiben a perindítási szak után, így a perfelvételi szakban észleli a bíróság a keresetváltoztatás utáni kereset alapján azt, hogy a Pp. hatálya alá eső polgári perre más bíróságnak van hatásköre, akkor a bíróságnak az eljárást hivatalból meg kell szüntetnie, és a keresetlevél áttételére vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazásával az ügy összes iratának áttételéről kell rendelkeznie, kivéve, ha a hatáskör a per tárgyának értékétől függ és az alperes hatásköri kifogás nélkül írásbeli ellenkérelmet már előterjesztett [Pp. 240. § (1) bek. e) pont ea) alpont és 240. § (3) bek.]. A pertárgyértékétől függő hatáskör hiányát a bíróság hivatalból, az alperes hatásköri kifogása nélkül, az ellenkérelem előterjesztését követően már nem veheti figyelembe, akkor sem, ha később észleli [Pp. 24. § (1) bek.], az ellenkérelem előterjesztését követően, azaz az alperes kifogás nélküli perbe bocsátkozása esetén már az alperes későbbi kifogása alapján sem.²⁵ A fél a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig, e törvény keretei között, az ellenfél hozzájárulása nélkül megváltoztathatja a perfelvételi nyilatkozatait [Pp. 183. § (4) bek. és 203. §]. A *perfelvételi szakban eszközölt keresetváltoztatás perfelvételi nyilatkozat*, amely vagy szóban a perfelvételi tárgyaláson, vagy írásban, kifejezetten bírói felhívásra, válasziratba, illetve előkészítő iratba foglaltan terjeszthető elő [Pp. 203. § (1) bek.]. A perfelvételi szakban eszközölt keresetváltoztatásra tekintettel *lehetővé válhat az alperes részére az ellenkérelem-változtatásról* szóló, az írásbeli ellenkérelemre vonatkozó szabályoknak megfelelő tartalommal *e perfelvételi nyilatkozat megtétele*, hiszen magának a perfelvételi szaknak az a célja, hogy tisztázza és rögzítse a jogvita kereteit és tartalmát a perfelvételi szak szabad változtatási lehetőségei környezetében. Az ellenkérelem-változtatás keretében esetlegesen hivatkozásra kerülő, *hatáskör hiányát felvető alaki védekezés azonban már nem értékelhető*, a bíróság döntési jogkörét korlátozza az a törvényi rendelkezés is a Pp. 240. § (1) bekezdés ee) alpontjában foglalt kivétellel összhangban, amely szerint ha a hatáskör a per tárgyának az értékétől függ, az írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően a hatáskör hiánya figyelembe nem vehető [Pp. 24. § (1) bek. második mondat]. A perkoncentráció kiemelt jogalkotói célkitűzése alapvetően és a tételes szabályok körében, mind a bírósághoz, mind a felekhez címzett elvárásaként azt kívánja érvényre juttatni, hogy a jogvita anyagi jogi és eljárásjogi keretei minél korábban rögzüljenek. Ennek megfelelően, különösen a pertárgy értékétől függő hatáskör hiányának figyelmen kívül hagyása kapcsán a törvény célszerűsége

szempontokat szolgálva kifejezésre juttatja azt, hogy elfogadja, hogy a *felek belenyugodtak* abba, hogy az a bíróság tárgyalja le, amely előtt a per megindult.

A perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően a keresetváltoztatásnak három, együttes és konjuktív törvényi előfeltétele van [Pp. 215. § (1) bek.], köztük az egyik az, hogy a keresetváltoztatás nem érintheti a bíróság hatáskörét és illetékességét [Pp. 215. § (1) bek.]. Ha a hatáskör a per tárgyának értékétől függ, a perfelvétel lezárását követően, az érdemi tárgyalási szakban megengedett keresetfelemelés esetén a keresetváltoztatásnak nem akadály a hatáskörre vonatkozó feltétel, így a perhatékonyságot szem előtt tartva a hatáskör hiánya figyelmen kívül marad, a per ugyanazon bíróság előtt folytatódik [Pp. 215. § (3) bek.].

II.

Egyes korlátozott eljárási cselekmények

3. Keresetváltoztatás az érdemi tárgyalási szakban

A *perkoncentráció és a fél eljárástámogatási kötelezettségének* alapvető elvárásához igazodóan a Pp. korlátozza a kereset és az ellenkérelem változtatását, amely korlátozások az ellenkövetelést érvényesítő alperes rendelkezésére álló perjogi eszközökre (viszontkereset vagy beszámítás), valamint az azokkal szembeni ellenkérelemre is alkalmazandóak.²⁶ A keresetváltoztatás, s annak ellentétpárjaként az ellenkérelem-változtatás a kereset, illetve az ellenkérelem érdemi részéhez kapcsolódik [Pp. 170. § (2) bek., 199. § (2) bek.]. Míg a perfelvételi szakban alapvetően anyagi jogi korlátozás alá eső, így viszonylag szabad, az ellenfél hozzájárulása nélküli lehetőség [Pp. 183. § (4) bek., 185. § (1) és (2) bek.] a keresetváltoztatás, addig a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követően, az érdemi tárgyalási szak funkciójának alárendelten, csak kivételesen megengedett [Pp. 215. § (1) bek.].

A *tényállítási megváltoztatása* (korábban előadott tények módosítása vagy további tények előadása)²⁷ az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig akkor megengedett egyfelől, ha a fél a perfelvétel lezárását megelőzően, önhibáján kívüli okból nem ismerte a keresetváltoztatásban jelölt tényeket, mert annak fennállá-

²⁵ WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 356.

²⁶ WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 286.

²⁷ A perfelvételi nyilatkozat változtatása és a kereset-, illetve ellenkérelem-változtatás fogalma csak részben fedik egymást [Pp. 183. § (1) bek. vö. Pp. 7. § 4. pont és 12. pont]. A keresetlevél a perfelvétel alapja, a keresetváltoztatás perfelvételi nyilatkozat. Ennek megfelelően a keresetlevélben előadott tényállításhoz mérten újonnan előadott beismert perfelvételi nyilatkozat megtételének és nem perfelvételi nyilatkozat megváltoztatásának minősül. Az írásbeli ellenkérelem perfelvételi nyilatkozat, így annak bármilyen kiegészítése, módosítása a perfelvételi nyilatkozat megváltoztatásának minősül [vö. Pp. 7. § 4. pont c) alpont].

sáról nem tudott és megfelelő, kellő gondosság mellett nem is tudhatott, illetve ha e tény a perfelvétel lezárását követően következett be [vö. Pp. 172. § (2) bek.]. Másfelől a keresetváltoztatásként hivatkozott tényről ugyan tudott a fél a perfelvétel lezárását megelőzően, azonban annak a per eldöntése szempontjából való jelentősége önhibáján kívül okból nem volt ismert előtte, e tényre történő hivatkozás utóbb vált számára felismerhetővé [Pp. 215. § (1) bek. *ab*] alpont]. Önmagában a tényre való hivatkozás indokoltságának az *utólagos felismerése nem elegendő*.²⁸

Annak érdekében, hogy bármilyen új, azonban irreleváns tény perbe vitelével a jogállítás megváltoztathatósága elkerülhető legyen, a Pp. megengedhető keresetváltoztatásként a jogállítás megváltoztatását két együttes feltételhez köti. Egyfelől megengedhetőnek kell lennie a tényállítás-változtatásnak, másfelől pedig közvetlen okozati összefüggésnek kell fennállnia az új tény és az arra alapított új jogállítás, vagy kereseti kérelem között [Pp. 215. § (1) bek. *b*] pont].

A bíróságnak a perkoncentrációért való felelőssége kifejezésre jut egyfelől az eljárás egészét átható alapvető elvárásaként, a jogvita tárgyi kereteinek tisztázásában a kérdés, a tájékoztatás, a nyilatkozattételre felhívás eszközeivel megvalósítható közrehatási kötelezettségében (Pp. 6. §), másfelől az eljárás tartalmi szempontból való irányításában kifejeződő aktív magatartása iránti elvárásaként, az anyagi pervezetés külön deklarációjában (Pp. 237. §). A magánautonómia tiszteletben tartásával hatékonyan kell elősegíteni a felek rendelkezési jogának érvényesülését, egyúttal azonban *a felek szabadon és saját felelősségükre használhatják fel* az anyagi pervezetésként jelentkező, az eljárás előbbrevitelét szolgáló hivatott bírói segítségnyújtást.²⁹ A bíróság az anyagi pervezetés körében eszközölt kérdéseivel, felhívásaival előmozdítja a kereset következtelenségeinek felismerését és korrigálását, egyúttal azonban nem hívja fel a felet jogállítása, illetve kérelme megváltoztatására [Pp. 215. § (1) bek. *c*] pont].³⁰

4. Utólagos bizonyítás

A *preklúzió szigora* annak érdekében kerül *feloldásra*, hogy az önhibán kívül *előterjeszteni elmulasztott* bizonyítási indítvány és *bizonyíték ne rekedjen ki az eljárásból*. A bizonyíték, illetve a bizonyítási lehetőség nívumként az érdemi tárgyalási szakban behozható az eljárásba, ennél fogva elkerülhetővé válik az ítélet objektíve megalapozatlansága, az tehát, hogy a bíróság által megállapított tényállás nem azonos az ügy valóságos tényállásával. Az

utólagos bizonyítás ekként olyan eszköz, amely a pergyorsítás és a döntések alaposága felőli bizonyosság, másként a félnek az anyagi igazság megszerzésére való joga közötti egyensúly megteremtését célozza.³¹ Ennek megfelelően a preklúziós fenyegetettség a bizonyítékok, illetve bizonyítási indítványok előterjesztése szabadságának vet gátat tekintettel arra, hogy a késedelem a félnek nem volt felróható.

Az elsőfokú eljárásnak a perfelvételi szaka a szóváltás színtere, ide koncentrált a felek támadási (állítási) és védekezési (tagadási) eszközeinek előterjesztése. A *bizonyíték rendelkezésre bocsátása*, a *bizonyítási indítvány előterjesztése*, valamint a rendelkezésre bocsátott bizonyíték, illetve az előterjesztett bizonyítási indítvány értékelésére vonatkozó nyilatkozat *perfelvételi nyilatkozat* [Pp. 183. § (1) bek.]. Az osztott perszerkezetben alapvetően a perfelvételi szakra tartozik a rendelkezésre álló bizonyítási eszközök csatolása és a bizonyítási indítványok előterjesztése, míg az érdemi tárgyalási szakra az ügy érdemében a bizonyítás foganatosítása.³² A perfelvétel lezárását követően, főszabály szerint a perfelvételi nyilatkozatok sem változtathatók meg, így a bizonyítás keretei is rögzülnek [Pp. 214. § (2) bek.]. „*Biztonsági szelep*”-ként³³ az utólagos bizonyítás keretében kerülhet sor további bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátására, további bizonyítási indítvány előterjesztésére akkor, ha azt a fél önhibáján kívüli ok indokolja.

Abban az esetben, ha a bizonyíték vagy a *bizonyítási lehetőség utóbb keletkezett*, vagy akkor, ha ugyan a bizonyíték vagy a bizonyítási lehetőség a perfelvétel lezárása előtt is fennállt, de ezekről a fél később szerzett tudomást önhibáján kívül, mert azokról a perfelvétel lezárásáig nem tudott és megfelelő gondosság mellett nem is tudhatott [Pp. 220. § (1) bek. *a*] pont], úgy a fél a perfelvételi tényállításait tovább bizonyíthatja az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig. A fél bizonyítékaival szemben az *ellenfél ellenbizonyításának* akkor van helye, ha az ellenfél nem tudott és kellő gondosság mellett nem is tudhatott arról, hogy a fél bizonyítékát milyen eszközzel vagy milyen módon lehetséges kétségessé tenni vagy megdönteni, de erre valamely bizonyítási cselekményből fény derül [Pp. 220. § (1) bek. *b*] pont].³⁴

A fenti esetekben a törvény a perfelvétel lezárása utáni történések köréből akkor engedi meg az utólagos bizonyítást, ha a bizonyíték keletkezése vagy annak megismerése az újdonság [Pp. 220. § (1) bek. *a*] pont], és akkor is, ha az a nívum, hogy egy bizonyíték relevanciája derült ki

31 CZOBOLY GERGELY: i. m. 24., 152.

32 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 283.

33 UDVARY SÁNDOR: *A jövő polgári rendtartása madártávtól*. Pro Futuro, 2016/2. 127.

34 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 333.

28 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 324.

29 WALLACHER LAJOS: i. m. 534.

30 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 348.

Tanulmány

a lefolytatott bizonyítási eljárás tükrében [Pp. 220. § (1) bek. b) pont].³⁵ A gyakorlatban számos esetben például egy meghallgatott tanú vallomásából derül ki olyan körülmény, ami a felet arra a felismerésre indítja, hogy további bizonyítást ajánljon fel.

A perfelvétel lezárását követően engedélyezett *kereset-, illetve ellenkérelem-változtatás* alapjául hivatkozott tény bizonyítására vagy ellenbizonyítására nevesített utólagos bizonyítási eset [Pp. 220. § (1) bek. c) pont] csupán egyértelműsíti³⁶ azt, hogy a keresetváltogatás alapjául szolgáló tényt alátámasztó bizonyíték az érdemi tárgyalási szakban a keresetváltogatás iránti kérelemben felhozható [Pp. 217. § (2) bek. c) pont és (3) bek.], de az csak a keresetváltogatás engedélyezése esetén vehető figyelembe, majd a bíróság változtatás engedélyezéséről szóló végzésben a perfelvétel kiegészítését rendeli el [Pp. 222. § (1) bek.], ez azonban nem minősül utólagos bizonyításnak.

A bíróságnak változatlan és közrehatási tevékenysége folytán alapvetően a bizonyítékok előterjesztésére szolgáló perfelvételi szakban megnyilvánuló feladata az, hogy felhívja a fél figyelmét arra, ha valamely tény tekintetében bizonyítás felajánlását a bíró szükségesnek látja. Ugyanakkor az érdemi tárgyalási szakban is előfordulhat az, hogy a bíróság szükségesnek találja valamely tény vonatkozásában a bizonyítás felajánlását. Ennek megfelelően a bíróság az anyagi pervezetési tevékenysége körében a felet tájékoztatja a további bizonyítás felajánlásának szükségességéről [Pp. 220. § (1) bek. d) pont]. Ezt követően a fél dönthet a törvényi feltételeknek megfelelő utólagos bizonyítási kérelem előterjesztéséről, aminek hiányában a bíróság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

Az eljárás gyorsítása, a felek eljárást segítő és gondos pertelre való ösztönzése érdekében a Pp. rövid határidőt szab, egyúttal megkívánja a szükséges adatok egyidejű

szolgáltatását is. Ehhez igazodóan alapvetően kizárt az igazolás és a hiánypótlás lehetősége (Pp. 251. §). Amennyiben az utólagos bizonyítás nem felel meg a törvényi feltételeknek, úgy a bíróság *alakszerű határozatot nem hoz* erről, hanem a bizonyítási eszközt, illetve a *bizonyítási indítványt figyelmen kívül kell hagyni*, azok nem értékelhetőek a tényállás megállapításakor [Pp. 220. § (7) bek.].

Konklúzió

Az anyagi igazság kiderítése és a per gyors befejezése nem egymást kizáró célok. A perhatékonyság rendszerszintű megvalósítása érdekében és körében a jogalkotó a bírótól a törvény egészét áthatóan értelmezendő, alapvető rangon elismert, szerepvállalásra sarkalló közreműködést kíván meg és különösen, a felek jogérvényesítésére ügyelő anyagi pervezetést. A perelhúzás ellenében, az eljárás gyorsításának érdekében alkalmazható, egyúttal a relevánsra ügyelő, ekként a professzionalitásra koncentráló³⁷, így megfelelően súlyos jogkövetkezménnyel járó preklúziós szabályok *hatékony eszköznek* akkor *bizonyulhatnak*, ha a bíró az „új cipőben nem a régi módon fog poroszkálni”.³⁸ A feleknek és a bíróságnak egyaránt felelősen *együtt kell működni* a per folyamatában³⁹ annak érdekében, hogy a magánjogi viták megoldásának gyorsítására hivatott preklúziós szabályok, figyelve az eljárásnak az ügy egyediségéből fakadó szükségleteire és sajátosságaira, *ne merev eljárási formalizmusként*, hanem a józan észnek megfelelő és következetes eljárásirányítási eszközként kerüljenek alkalmazásra.

35 WALLACHER LAJOS: i. m. 532–533.

36 WOPERA ZSUZSA (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 333–334.

37 SZABÓ IMRE: Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny* 2017/9. 373–385.

38 CZOBOLY GERGELY: i. m. 788. lj.

39 ÉLESS TAMÁS – ÉBNER VILMOS: *A pervezetés – az érdemi tárgyalás előkészítése*. In: Németh János és Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai* Budapest, HVG-ORAC, 2014. 377.

Téglási András egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar (Budapest)

A szociális jogok alkotmányos védelme az Amerikai Egyesült Államokban

Az amerikai alkotmányjogi gondolkodásra a szociális jogoknak a kontinentális szemlélettől teljesen különböző, egyedi értelmezése jellemző, a legtöbb amerikai jogász számára ugyanis elképzelhetetlen a gazdasági és szociális jogok alkotmányba foglalása annak ellenére, hogy az utóbbi időben számos szövetségi törvény született a szociális jogok körében. Míg az Egyesült Államok szövetségi alkotmánya szövetszerűen nem tartalmaz szociális jogokat, az USA tagállami alkotmányjaiban már megtalálhatók a gazdasági-szociális jogok, sőt több tagállami bíróság ezeket a jogokat bírói úton kikényszeríthetőnek tekinti, kialakítva az ezek érvényesítésére szolgáló eljárásokat.

I.

A szociális jogok minősítése az amerikai jogi gondolkodásban

Az amerikai alkotmányjogászok szerint az alkotmányos jogok már megfogalmazásuk alapján is a *bírói úton* való érvényesítésüktől függenek.¹ A bíróságok azonban csak a negatív jogokat képesek hatékonyan érvényesíteni: azokat a jogokat, amelyek tiltásokat fogalmaznak meg az államhatalom számára.² Rab Henriett ugyanakkor helyesen mutat rá arra, hogy a *szociális jogok* esetében is elkülöníthetünk negatív jogokat, így ezek bírói védelemben részvétele is elkerülhetetlen, vagyis az alkotmányba foglalásuk sem elképzelhetetlen.³ Az amerikai jogalkalmazásban is némi hezitálás tapasztalható, több ítélet a szociális jogok zömét legalább közjogi alanyi jogként elismeri.⁴ Az amerikai alkotmányjogászok számára sem ismeretlenek a *pozitív* jogok, azonban nem tartják szükségesnek azok alkotmányba foglalását. Többen úgy foglalnak állást, hogy az alkotmány minősége egyenesen arányos annak szükségességével.⁵ Cass R. Sunstein tanulmányában a szociális jogok szinonim fogalmának is tekinti a pozitív

jogok fogalmát, ami – ahogy arra Rab Henriett rámutat – a kontinentális felfogáshoz képest egy szűkebb megközelítés.⁶ Sunstein szerint „az alkotmányok úgy is felfoghatók, mint olyan dokumentumok, amelyek egészen konkrét és gyakorlati célok megvalósítására használhatók, többek között arra, hogy a politikai folyamatok során a legnagyobb valószínűséggel felmerülő problémákkal szemben előzetes védelmet biztosítsanak”⁷. Azoknak az amerikai tudományos gondolkodóknak, akik azzal érvelnek, hogy a szociális jogok levezethetők az amerikai alkotmányból⁸, nem volt gyakorlati hatásuk.⁹

Louis Henkin a következőképpen jellemezte a szociális jogok védelmét az Egyesült Államokban: „Nem lehet kétséges, az Egyesült Államok ma jóléti állam, de azt nem az alkotmány kényszeríti ki. Valójában erős alkotmányos ellenállás ellenére vált azzá, a föderalizmus és ironikus módon az egyéni jogok – a gazdasági szabadság és a szerződési szabadság – egy fél évszázadon át visszafogták a jóléti államot, és alkotmánykiegészítésre volt szükség a progresszív jövedelemadó bevezetéséhez, ami annak bevezetéséhez elengedhetetlen. [...] Elméletben a Kongresszus valószínűleg akarata szerint megszüntethetné a jóléti rendszert, és a tagállamok így járhatnának el a közoktatással. Ez azonban csak elmélet. A jóléti rendszer és más, a törvényhozás által nyújtott jogok, így a magánéleti faji

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

1 RAB HENRIETT: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 50.

2 SCHWARTZ, HERMAN: *Van-e helyük a gazdasági és szociális jogoknak az alkotmányban?* Fundamentum, 1998. 3. sz., 5. Herman Schwartz szerint a nemzeti ethos mindig is államellenes és negatív, különösen a szociális jogokkal kapcsolatban, „egyetlen komoly ember sem vetné fel ma a gazdasági és szociális jogok amerikai alkotmányjogba való foglalásának szükségességét.”

3 RAB: i. m. 50.

4 KISS GYÖRGY: *Alapjogok kollíziója a munkajogban (Tézisek)*. Pécs 2006. 12.; idézi RAB: i. m. 50.

5 RAB: i. m. 50.

6 RAB: i. m. 50. Rab Henriett Sunstein következő tanulmányára utal: SUNSTEIN, R. CASS: *A pozitív jogok ellen*, Fundamentum, 1998. 3. sz. 11.

7 SUNSTEIN: i. m. 11.

8 L. FRANK I. MICHELMANN: *The Supreme Court's 1968 Term – Forward? On Protecting the Poor Through the Fourteenth Amendment*, 83 Harv. L. Rev. 7 (1969); l. továbbá PETER B. EDELMAN: *The Next Century of Our Constitution: Rethinking Our Duty to the Poor*, 39 Hasting L. J. 1 (1987). SCHWARTZ: i. m. 5.

9 SCHWARTZ: i. m. 5.

Tanulmány

diszkriminációval szembeni védelem, közel alkotmányos szintű szilárdságot nyertek.¹⁰

Önmagában az a körülmény, hogy az USA alkotmánya nem tartalmaz szociális jogokat, korántsem jelenti azt, hogy a szociális jog mint *részesedési jog* ideája és ezzel együtt az állammal szemben valamilyen szintű igény ne lenne jelen.¹¹ Az állammal szembeni részesedési jogok eredeti forrása részben az ún. *right to safety* intézménye volt, annak ellenére, hogy már a Függetlenségi Nyilatkozat sem tartalmazta ezt a kitétel, habár az előzetes tervezetekben hasonló megfogalmazás szerepelt.¹² A *right to safety* gondolata egyébiránt már viszonylag korán tükröződött az Egyesült Államok szociális jellegű jogalkotásában is.¹³ Ennek oka abban is kereshető, hogy a kezdetekkor nagy jelentősége volt a *social contract or compact* teóriának, amelyet minden feudális béklyó nélkül értelmezhetek, illetve alakíthattak.¹⁴ E társadalmi szerződés egyik következményének tekinthető az a felfogás, amelynek értelmében az embert természetes jogán megilleti a védelmi igény az állammal szemben, elhatározásától, illetve szándékától függetlenül.¹⁵ Ez egyben ugyan az egyénnek az állam alá rendelését is jelentette, de az állam védelmi kötelezettségét is megalapozta.¹⁶ Többben utalnak azonban egy bizonyos ellentmondásra, amely e jogok kettős természetéből adódik: e jog egyrésztől jog előtti, mondhatni *retrained right*, másrésztől *positive right*.¹⁷

A szociális jogok részesedési jog jellegét illetően *kiindulópontként* az alkotmány 1. cikkely 8. §-ának első bekezdésében található ún. *Welfare Clause* értelmezése szolgálhat.¹⁸ A szöveg értelmében: „A Kongresszus hatáskörrel

bír adók, vámok, illetékek és járulékok kivetésére, adósságok kifizetésére, az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatalára...” Kiss György kérdésként veti fel azonban, hogy az általános jólét biztosítása mit jelent, ti. egyrésztől megfogalmazható állam-, illetve kormányzati célként, ebben a kontextusban pedig a *general welfare* biztosítása csupán azt jelenti, hogy az államnak törekednie kell azoknak a feltételeknek a biztosítására, amelyek ezt a célt elősegítik.¹⁹ Többben rámutatnak arra, hogy a *general welfare* klauzulája nem választható le az alkotmány idézett cikkelye tartalmának többi részétől, így különösen nem az ún. *taxing and spending power*től.²⁰ Ez azt jelenti, hogy az államnak nincs arra sem felhatalmazása, sem pedig kötelezettsége, hogy mindazokat a rendelkezéseket meghozza, illetve intézkedéseket tegyen, amelyek az általános jólét biztosítása érdekében szükségesek lehetnek, sőt ebben a tekintetben a jelzett klauzulák éppen az állam hatalmának bizonyos korlátozását is jelenthetik.²¹ Ennek a problémának az elemzése kapcsán Natelson James Madison kérdését idézi: *What think you of (Hamilton's) commentary [...] on the terms „general welfare”?*²²

A *general welfare clause* az egyik – de nem kizárólagos – alkotmányos pillére a modern amerikai szövetségi jóléti állam ideájának.²³ Ezt a klauzulát szinte minden szerző az amerikai alkotmány 1. cikkely 8. §-ában meghatározott többi klauzulájával veti össze, illetve értelmezi együtt.²⁴ Natelson a jóléti klauzulát a *commerce clause*-zal²⁵ összefüggésben akként minősíti, hogy míg a kereskedelmi klauzula megalapozza a legtöbb ún. függő, illetve kialakítandó szövetségi szabályozást a kereskedelem relációjában, addig a jóléti klauzula magában foglalja a szövetségi költségvetési hatalom²⁶ lehetőségeit és korlátait, valamint az ehhez kapcsolódó szabályozás feltételrendszerét.²⁷

Megállapítható, hogy a szociális jogok mint részesedési jogok *közvetett módon megtalálhatóak* az amerikai alkot-

10 LOUIS HENKIN: International Human Rights and Rights in the United States. Idézi: HENRY J. STEINER – PHILIP ALSTON: *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*. Második kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2000, 251.; hivatkozik rá: KARDOS GÁBOR: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör, 2003. 38. (39. lj.)

11 KISS GYÖRGY: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis BT, 2010. 109.

12 Jó példa erre az alkotmány kidolgozására és elfogadására összehívott New York-i konvent tervezetének megfogalmazása: „*That the enjoyment of Life, Liberty and the pursuit of Happiness are essential rights which every government ought to respect and preserve*”. Ld: Ratification of the Constitution by the State of New York: July 26, 1788., valamint: The Debates in the Convention of the State of New York, on the Federal Constitution. idézi: KISS: i. m. 109. Az egyes államok különböző deklarációit elemzi GIEGERICH, THOMAS: *Privatwirkung der Grundrechte in den USA (Die State Action Doctrine des U.S. Supreme Court und die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes)*. Berlin–New York, 1992, 94.

13 Lásd erről részletesen FARNAN, HENRY: *Chapters in the history of social legislation in the United States to 1860*. Washington, 1938, Carnegie Institution of Washington; KISS: i. m. 110.

14 FARNAN: i. m. 120.; WRIGHT, BENJAMIN FLETCHER: *American interpretation of natural law. A study in the history of political thought*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1931, 81., 184., 267–270.; GIEGERICH: i. m. 95.; KISS: i. m. 110.

15 KISS: i. m. 110.

16 KISS: i. m. 110.

17 GIEGERICH: i. m. 97.

18 KISS: i. m. 111.

19 KISS: i. m. 111.

20 LOEWENSTEIN, KARL: *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*. Berlin–Göttingen–Heidelberg, Springer Verlag, 1959, 121.

21 KISS: i. m. 111.

22 *Letter from James Madison to Henry Lee dated Jan. 1. 1792*. idézi NATELSON, ROBERT: *The general welfare clause and the public trust: an essay in original understanding*. The University of Kansas Law Review, 2003, 1.; hivatkozza: KISS: i. m. 111.

23 NATELSON: i. m. 4.

24 KISS: i. m. 111.

25 Az amerikai alkotmány 1. cikkely 8. §-ának (3) bekezdése értelmében [A kongresszus hatáskörrel rendelkezik...] „az idegen nemzetekkel folytatott; az egyes tagállamok közötti és az indián törzsekkel folytatott kereskedelem szabályozására”. KISS: i. m. 111.

26 Lásd erről részletesen RENZ, JEFFREY: *What spending clause (or the president's paramour): an examination of the views of Hamilton, Madison, and story on Article I, Section 8, Clause 1 of the United States Constitution*. The John Marshall Law Review, 1999, 81-144.

27 NATELSON: i. m. 4.

mányban, azonban e jogok jogi természete ebből a tényből még nem határozható meg, ami dilemmaként tükröződik a jogirodalomban is.²⁸ Az egyik fő kérdés az, hogy a szociális jogok tartalmazznak-e pozitív magatartásra irányuló kötelezettséget az állammal szemben.²⁹ Ugyan az uralkodó álláspont az, hogy a szociális jogok nem keletkezhetnek igényt az állam konkrét beavatkozására egy adott, meghatározott esetben, ugyanakkor a szociális jogok teljes hatástalanságát sem lehet állítani.³⁰ Többben annak az álláspontjuknak adnak hangot, hogy e jogok nem csupán az alapvető szükségletek kielégítésére irányulnak, hanem *olyan* ellátásra, segítségnyújtásra, illetve támogatásra, amely valakit az adott társadalomban elfogadott megfelelő életvitel, illetve jólét folytatására alkalmassá tesz.³¹ Kétségtelen, hogy ezáltal még szintén nem adtunk választ arra, hogy milyen módon, milyen jog, illetve igény alapján illeti meg a rászorultat a jelzett támogatás, továbbá arra sem, hogy ez adott esetben miben nyilvánul meg.³²

Mások ezzel szemben a szociális jogok *morális tartalmát* emelik ki azzal, hogy az államot legfeljebb a minimális ellátás megszervezése terheli.³³ Ez a teória jelentős mértékben támaszkodik Rawls társadalmiszerződés-elméletére, ami alapján azt állítják, hogy a jog – a maga tradicionális dogmatikai fogalmában – feltételezi a neki megfelelő, korrelatív kötelezettséget.³⁴ Felhívják azonban a figyelmet arra a lehetséges anomáliára, hogy a szociális jogok (általában) vagy nem keletkezhetnek ilyen korrelatív kötelezettséget, vagy megszámlálhatatlan kötelezettséget származtatnak, amellyel szemben e jogok valójában nem tekinthetők valódi jogoknak.³⁵ Rawls „igazságos alkotmány által szabályozott alapszerkezetében” van arra esély, hogy az állam a szociális minimumot garantálja.³⁶ Hangsúlyozza, hogy erre a kizárólag versenyre alapozott gazdaság, illetve állami alapszerkezet nem alkalmas, mert ez nincs tekintettel a szükségletekre, és ezáltal

nem az elosztás kizárólagos eszköze.³⁷ Az állami alapszerkezet elosztó ágazatának azonban szembe kell néznie az egymással versengő szükségletekkel, amelyek óhatatlanul gátat szabnak „a társadalmi önzetlen indítékok” erejének.³⁸ Ez a probléma felveti a *szociális minimum* mértéke közelebbi meghatározásának szükségességét, hogy ti. a minimum meghatározása *nem jelent(het)i a verseny kiiktatását* a rendszerből.³⁹

Az amerikai jóléti állam és a szociális jogok egy másik sajátos megközelítését adja Walzer⁴⁰, aki szerint minden társadalomnak kötelessége olyan mértékben és módon támogatni tagjai szükségleteinek kielégítését, amennyiben e szükségletek kollektív értelemben vett szükségletek, vagyis a javak elosztásában az *arányosságot és az egyenlőséget* kell figyelembe venni.⁴¹ Ezeknek a követelményeknek a betartása az amerikai társadalomban több, egymással ellentétes tényező hatásának következtében meglehetősen nehéz, ti. az amerikai társadalom egyszerre akceptálja a szerzés, a verseny ideáját és a gondoskodás követelményét.⁴² Walzer szerint az amerikai elosztási rendszer mégis az egyik legfösvényebb (*one of the shabbi-er system*) a nyugati világban.⁴³

Charles Reich egyik, hatvanas években megjelent publikációjában alapozta meg az ún. „*new property*” ideológiáját.⁴⁴ Reich kiindulópontja az volt, hogy az állam, különösen a jóléti állam sokfajta módon és kifinomult eszkö-

28 KISS: i. m. 112.

29 WERHANE, PATRICIA – GINI, AL – OZAR, DAVID: *Philosophical issues in human rights. Theories and applications*. New York, Random House, 1986, 411. o.

30 KISS: i. m. 112.

31 WELLMANN, CARL: *Welfare rights*. In: Werhane, Patricia – Gini, Al – Ozar, David (eds.): *Philosophical issues in human rights*. New York, Random House, 1986, 425–433.

32 KISS: i. m. 112.

33 PEPPER, RODNEY: *A defense of rights to well-being*. In: Werhane, Patricia – Gini, Al – Ozar, David (eds.): *Philosophical issues in human rights*. New York, Random House, 1986, 417–427.

34 KISS: i. m. 112.

35 PEPPER: i. m. 419. Rawls rendszerében szintén jelen van a jogállam és a szociális állam megkülönböztetése, amennyiben rögzíti, hogy az osztó igazságosság legfontosabb kérdése a társadalmi rendszer megválasztása. Bármilyen társadalmi elosztást veszünk ugyanis alapul, ennek feltétele, „hogy az alapszerkezetet igazságos alkotmány szabályozza”. RAWLS, JOHN: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997, 332.

36 KISS: i. m. 112.

37 KISS: i. m. 112.

38 KISS: i. m. 112–113.

39 Rawls képlete a szociális minimum meghatározására a szükségleteket és az ezekhez kapcsolódó ún. várakozási időt, illetve a kilátásokat veszi tekintetbe. RAWLS: i. m. 343. A szociális minimum meghatározásának kérdése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is felvetődött már a kezdeti időktől fogva. Erre mutat rá Vörös Imre egy 2001-ben született tanulmányában. Vörös Imre szerint a megélhetéshez szükséges ellátás mértéke tekintetében általában véve nem azonos a létminimummal, hiszen az Alkotmányban a szociális biztonsághoz való jog (70/E. §) esetszoportjainak felsorolásánál – lényegükénél és természetükénél fogva – olyan eltérő esetek követik megkülönböztetés nélkül egymást, mint az öregség vagy a munkanélküliség. Lásd: VÖRÖS IMRE: *A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Világosság 2001. 1. sz. 62.; továbbá: Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 56/1995. (IX. 15.) AB határozathoz. Vörös Imre ezen nézetével azonosul Rab Henriett is (lásd: RAB: i. m. 19–20.), ugyanakkor utal Kéllényi Géza ettől eltérő álláspontjára is. Lásd: Kéllényi Géza alkotmánybíró különvéleménye a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz.

40 WALZER, MICHAEL: *Spheres of Justice, A defence of pluralism & equality*. Oxford, Blackwell, 1983, 84–94.

41 KISS: i. m. 113.

42 KISS: i. m. 113.

43 WALZER: i. m. 84. Ennek egyik lehetséges oka, hogy álláspontja szerint az amerikai társadalmi közösségek viszonylag lazán szervezettek, számos különböző etnikai, vallási csoport létezik sajátos értékekkel, érdekekkel és szükségletekkel, ehhez kapcsolódóan különböző jóléti programokkal, az önbizalom és öntudat ideológiájával, a vállalkozás lehetőségeiben való töretlen hittel stb. A jóléti állam funkcionális és strukturális dilemmáiról lásd WILENSKY, L. HAROLD: *Welfare state and equality – Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley–Los Angeles, California University Press, 1975.

44 REICH, CHARLES: *The new property*. Yale Law Journal, 1964, 733–787.

Tanulmány

zökkel oszt adományokat polgárai számára, a jóléti adományok (*largess*) pedig ezer szállal kötik össze a magán-személyeket az állammal, végeredményben a közhatalommal, ami fokozatosan függőséget eredményez.⁴⁵ Lát-szatra ez a függőség önként vállalt, azonban ez fokozatosan átalakul egy bizonyos kényszerfüggőséggé, így kialakul a függőség sajátos ördögi köre.⁴⁶ A jóléti szolgáltatásokban való részvételnek kialakult a saját jogi rendszere, és ezzel együtt kialakult egy sajátos állampolgári jogérzet is, ami alapvetően abból következik, hogy a jóléti szolgáltatás valamiféle tulajdonosi érzetet kelt, mintha azt sugallná, hogy az egyén tulajdona lenne az, amit kapott.⁴⁷ Reich azonban nyomatékosítja: „*Government largess is plainly »wealth«, but is not necessary »property«*”⁴⁸

Ezzel párosul gyakran a privilégium és a jog fogalmainak összekeverése, az állam pedig a jóléti adományozás folyamatában mindig erősödik, ha ugyanis valamit ad, azt szabályozza, meghatározza a részesedés feltételeit, és végső soron korlátokat állíthat a szabadságjogok területén.⁴⁹ E folyamatnak talán az egyik legnagyobb veszélye, hogy a közhatalom könnyen diszkrecionális hatalommá válhat, amit csak a tisztességes eljárás akadályozhat meg.⁵⁰ Reich – több eset bemutatásán keresztül⁵¹ – arra a következtetésre jut, hogy minden ellentétes érzet ellenére a jóléti, szociális juttatások által *nem keletkezik valami-féle tulajdon*, és ebből következőleg az erre irányuló védelemre sincs igény, azt azonban nem lehet tűrni, hogy az állam mintegy felvásárolja az alkotmányos jogokat.⁵² Ehhez viszont alkotmányos – anyagi és eljárásjogi – garanciák szükségesek.⁵³ Javaslatára szerint meg kell szüntetni azt a diszkrepanciát, ami az állam adománya és az abban részesülő jogi státusza között van, ezeket a szolgáltatásokat egyre inkább a jogosultságok felé kellene közelíteni – „*from largess to right*”.⁵⁴ Ennek megfelelően csak megfelelő indokkal és tisztességes eljárás keretei között lehetnek ezeket megváltoztatni, illetve megvonni, adott esetben bizonyos *kompenzációs* lehetőséggel egybekötve.⁵⁵

45 KISS: i. m. 114.

46 REICH: i. m. 737.

47 KISS: i. m. 114.

48 REICH: i. m. 739.

49 Reich példaként hozza fel a *United Public Workers v. Mitchell* [330 U. S. 75 (1947)] ügyet.

50 KISS: i. m. 115.

51 Lásd különösen a *Flemming v. Nestor* [753 U. S. 603 (1960)] ügyet; idézi: KISS GYÖRGY: i. m. 115., 298. lj.

52 „... government has no power to »by up« rights guaranteed by the Constitution.” REICH: i. m. 779.

53 KISS: i. m. 115.

54 KISS: i. m. 115.

55 Reich utal arra, hogy számos ellátás tekintetbe veszi az érintetten kívüli objektív körülményeket, ami már önmagában is azt feltételezi, hogy ezek megváltoztatása vagy netán megszüntetése nem lehet önkényes. REICH: i. m. 785.

II.

Az USA szövetségi alkotmánya és a szövetségi Legfelsőbb Bíróság gyakorlata

Az észak-amerikai emberi jogi nyilatkozatok a kezdetektől alapvetően az egyenlőséget pointírozzák. A szociális jogok kiemelésének elmaradása többek között annak tudható be, hogy ezek a közösségek szociálisan és gazdaságilag a kezdetekkor kevésbé voltak tagoltak és megosztottak, nem terhelte őket feudális kötöttség, minden státusz-kötöttség nélkül volt lehetőségük egy új társadalmi és politikai rend felépítésére.⁵⁶ Az amerikai és az európai alapjogi fejlődés közötti egyik fő *különbség*, hogy az amerikai többé-kevésbé homogén szociális viszonyok között élte át kezdeti fejlődését, és ennek megfelelően a gazdasági alapjogok kaptak nagyobb prioritást, addig Európában a feudális attitűdök politikai eltüntetése önmagában nem szüntette meg a felgyülemllett szociális terheket.⁵⁷

Az amerikai szövetségi alkotmány *semmilyen* rendelkezést nem tartalmaz a szociális tartalmú jogokat illetően⁵⁸, sem szociális elkötelezettséget kimondó általános szabályt.⁵⁹ Az emögött meghúzódó *okokat Kardos Gábor* a következőképpen mutatja be.⁶⁰ *R. J. Vincent Hannah Arendt* gondolatait értelmezve úgy fogalmaz: az amerikaiak azt feltételezték, hogy a szegénység problémája már megoldódott, és forradalmuk feladata a szabadság megteremtése.⁶¹ A XVIII. századi telepesközösségek liberális utópiájának körülményei közepette ez nem is volt teljesen alaptalan érzés. *Ralph Dahrendorf* szerint az amerikaiak nem szeretik a szociális jogosultság fogalmát, mert az lejáratja az egyének igényét arra, hogy segítséget kapjanak a helyi közösségtől. Az Egyesült Államokban a társadalmi és a területi mobilitás, a piac diktálta „*patkányversenyben*” nyújtott teljesítményen alapuló gazdasági növekedés, azaz a „*szabad határ*” biztosítja az egyén számára az előrelépést: azt, hogy egyre többet keressen.⁶² Az amerikai társadalom gerincét alkotó bevándorlók csak magukra számíthattak, és ezt a mentalitást átörökítették az utódaikra. *Albert O. Hirschman* rámutat arra, hogy ebben a légkörben, a New Deal és a később hozzátoldott jóléti reformok soha nem váltak egy új gazdasági rend vagy

56 Lásd erről részletesen STERN, KLAUS: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III. München, C. – H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1988, 82–91.; SCHAMBECK, HERBERT: *Grundrechte und Sozialordnung*. Berlin, Duncker & Humblot, 1969, 22–24. Magyarul lásd erről részletesen VECSEKLÖY JÓZSEF: *A csillagsávos lobogó nyomában*. Budapest, Magvető, 1985; KISS: i. m. 73.

57 KISS: i. m. 73.

58 KISS: i. m. 109.

59 KARDOS: i. m. 38.

60 Lásd: KARDOS: i. m. 47–48.

61 R. J. VINCENT: *Human Rights and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 107.

62 RALPH DAHRENDORF: *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat, 1994, 112–113.

ideológia részévé.⁶³ Az egyén páratlan módon szabad és felelős tetteiért, az állam feladata az egyén politikai és gazdasági szabadságának, a versenyben való részvételi jogának a biztosítása (és a vele szembeni szigorú felelősség érvényesítése), nem pedig annak a garantálása, hogy esélye is legyen a célba való beérkezésre. Az egyén helyzete kikényszerítheti részvételét valamilyen jóléti programban, amelyet a Kongresszus vagy a tagállamok fogadnak el, de a piaci társadalom hajótöröttjei számára az állam csupán *minimális szociális biztonságot* nyújt. *Giandomenico Majone* úgy fogalmaz, hogy az Egyesült Államokban az állam újraelosztó funkciója (jóléti állam) és a makrogazdasági stabilizáció funkciója (keynesi állam) mindig is háttérbe szorult a méltányos piaci verseny érdekében történő szabályozó funkció (regulázó állam) mögött.⁶⁴

Tekintettel arra, hogy az amerikai szövetségi alkotmány nem tartalmaz sem szociális jogi, sem az állam szociális voltára vonatkozó rendelkezéseket, ezért a *szociális igazságosság* elvére való hivatkozás sajátos szerepet játszik az egyesült államokbeli joggyakorlatban.⁶⁵ Az uralkodó felfogás szerint az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a szociális jogok, illetve az igazságosság biztosítására, de ha ez *törvényhozási úton* megtörtént, akkor általában nem kifogásolható, hogy valakik számára a szociális jogok másokhoz képest előnyt, „pozitív diszkriminációt” jelentenek.⁶⁶ Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága az igazságosság elvét az alkotmányos jogok egyenlő védelmének követelményére vonatkoztatva jutott arra a következtetésre, hogy a jogrendszer egészének védelme érdekében a szociális jogok területén bizonyos aktivizmus megengedhető.⁶⁷

Az Egyesült Államok *Legfelsőbb Bírósága* számos döntésében mondta ki, hogy *alkotmányos szociális jogok nem léteznek*.⁶⁸ Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága ugyan hajlandó volt a méltányos eljárásból eredő garanciákat a törvényben megjelenő jóléti juttatásokra kiterjeszteni, folyamatosan visszautasította a szociális jogok elismerését.⁶⁹ Az amerikai joggyakorlatban az alkotmá-

nyossági kérdés sokáig kizárólag úgy vetődött fel, hogy a szociális jogok mennyiben korlátozhatnak más jogokat, azaz melyek a szociális jogok felső határai.⁷⁰ A Legfelsőbb Bíróság egy több mint száz évvel ezelőtti, de azóta is alapvető hivatkozási pontként szolgáló ítéletében kifejtette:

„[A megfelelő törvényes eljárás] elvében kifejezésre jutó szabadság nem csak a polgárok azon jogára vonatkozik, hogy a szabadságot személyük fizikai korlátozása nélkül élvezhessék; a szabadságnak a polgár azon jogát is át kell fognia, hogy minden képességét élvezhesse és a törvényeknek megfelelően gyakorolhassa; [...] megélhetését törvényes foglalkozásokból biztosíthassa.”⁷¹

A szabadság elsőbbségének elvét az 1905-ös *Lochner v. New York ügyben* hozott korszakalkotó döntésében még egyértelműbben fogalmazta meg a testület.⁷² A Legfelsőbb Bíróság ebben a határozatában alkotmányellenesnek találta New York állam azon törvényét, amely egészségügyi okokból korlátozta a munkaidőt a pékségekben.⁷³ A bíróság többsége szerint ugyan az unió minden tagállamának felhatalmazása („police powers”) van arra, hogy a közösség biztonsága, egészsége, általános jóléte érdekében olyan rendelkezéseket hozzon, amelyek eredményeként a 14. alkotmánykiegészítés által védett szabadság és tulajdon korlátozható. A konkrét ügyben azonban a munkaidő-maximálás elrendelése nem volt észszerű összefüggésben sem a közegészséggel (a pékáruk minőségével), sem a pékek egészségének védelmével, így a jogszabály alkotmányosértő módon korlátozta a munkáltatók és munkavállalók közötti szerződési szabadságot.⁷⁴ A bírák többsége úgy foglalt állást, hogy *az államnak nincs általános hatásköre a munkavállalói szociális érdekek védelmére*.⁷⁵ Holmes bíró különvéleményében azt kifogásolta, hogy a többségi határozat a *laissez faire* gazdaságelméleten alapszik, amelyet New York állam törvényhozása egyértelműen elutasított, az alkotmány pedig nem elkötelezett egyik gazdaságelmélet mellett sem.⁷⁶ Holmes szerint az alkotmánynak nem célja, hogy meghatározott gazdaságelméletet fogalmazzon meg, ezért a szociális jogok nem eleve ellentétesek az alkotmánnyal.⁷⁷

63 ALBERT O. HIRSCHMAN: *Versengő nézetek a piaci társadalomról*. Budapest, Józsefvég, 2000, 146.

64 GIANDOMENICO MAJONE: *A European regulatory State?* In: Jeremy R. Richardson (ed.): *European Union. Power and policy-making*. London, Routledge, 1996, 263–264., idézi: KARDOS: i. m. 48. (16. lábjegyzet).

65 TAKÁCS ALBERT: *A szociális jogok*. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 804.

66 Lásd részletesen LOCKHART, WILLIAM B. – KAMISAR, YALE – CHOPER, JESSE H. – SHIFFRIN, STEVEN H.: *Constitutional Law*. St. Paul, Minnesota, West Publishing, 1991, 1271.; idézi TAKÁCS: i. m. 804.

67 Lásd Shapiro v. Thomas, 394 U.S. 618 (1969).

68 Például a *Lindsey v. Normet*-esetben (405 US 56, 74, 1972) kimondta, hogy lakhatáshoz való alkotmányos jog nem létezik. Ugyanezt állapította meg az oktatáshoz való alkotmányos jogról a *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*-esetben (411 US 1, 30–31, 1973). KARDOS: i. m. 38. (37. lábjegyzet).

69 MARY ANN GLENDON: *Rights in the Twentieth-Century Constitutions*. The University of Chicago Law Review, 59. 1. sz. 525.; KARDOS: i. m. 38. (38–39. lábjegyzet).

70 TAKÁCS: i. m. 826.

71 *Allgeyer v. Louisiana*, 165 U. S. 578 (1897).

72 TAKÁCS: i. m. 826.

73 TAKÁCS: i. m. 826.

74 TAKÁCS: i. m. 826.

75 *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905). A döntés a tartalmilag megfelelő eljárás (substantive due process) követelményének megalapozása. A substantive due process szerint az állam még megfelelő eljárás során sem korlátozhatja az egyén szabadságát önkényesen, szükségtelenül. TÓTH GÁBOR ATTILA: *Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog*. In: Halmai-Tóth: *Emberi jogok*. Osiris, 2003. 270.

76 TAKÁCS: i. m. 826.

77 Vö. *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45, 76 (1905); vö. MOLNÁR ANDRÁS: *Az amerikai Supreme Court „konzervatív aktivizmusa” a XX. század első évtizedeiben született precedensek tükrében*. Jogelméleti Szemle 2013. 4. sz. 101–141.; MOLNÁR ANDRÁS: *Érvelési minták a „Lochner-bíróság”*

Tanulmány

A következő több mint harminc évben a Legfelsőbb Bíróság a *Lochner-ügyön* alapuló döntéseivel nemcsak a maximált árak és a minimálbérek alkalmazását akadályozta meg, hanem súlyosan érintette a New Dealhez kapcsolódó jogalkotást is.⁷⁸ Az 1930-as évek végéig hozott ítéletekben a Legfelsőbb Bíróság azt is kimondta, hogy az állam az alkotmányos szabadság és tulajdon körébe olyan tisztán munkajogi szabályozással nem avatkozhat be, amelynek célja a hatalmi viszonyok kiegyenlítése vagy az újraelosztás.⁷⁹ Az alkotmányosan megengedhető beavatkozáshoz egyébként mindig alaposabb indok kell, mint a közérdekre való pusztá hivatkozás.⁸⁰ A Legfelsőbb Bíróság a *szabadság elsőbbségének* elvét kifejező gyakorlata alapján 1937-ig – amíg ennek az elsőbbségi doktrínának az uralma tartott – több mint száz szociális kérdéseket érintő gazdasági törvényt nyilvánított alkotmányellenesnek.⁸¹

A szociális jogok korlátait illető legfelső bírósági felfogás az 1930-as évek végétől jelentős módszertani fordulatot vett. Ekkortól ugyanis már nem a szociális jogot tartalmazó törvény eleve feltételezett szabadságot korlátozó hatásáról kell kimutatni, hogy ilyen hatása még sincs, hanem a szociális törvényt kell *mindaddig alkotmányosnak* minősíteni, amíg kifejezetten alkotmányellenesnek nem bizonyul azért, mert „önkéntes, diszkriminatív vagy kimutathatóan alkalmatlan a törvényhozó által szabadon megválasztott cél elérésére, s ezek miatt a szabadság szükségtelen és megalapozatlan korlátozását jelenti”.⁸² A szociális törvényhozás tehát akkor alkotmányos, ha céljai elfogadhatóak és maga a szabályozás nem teljesen irracionális, észszerűtlen.⁸³ Nem alkotmányellenes a munkavállalók kizsákmányolásának megakadályozására szolgáló törvényhozás, „ha a kizsákmányolás lehetősége a munkavállaló egyenlőtlen szerződési pozíciójából következik”.⁸⁴ E fordulat jelentőségének érzékeltetésére *Takács Albert a Lochner v. New York ügyben* megfogalmazott álláspontra utal vissza, amely szerint az egyenlőtlen felek közötti szerződési szabadságot sem lehet munkajogi eszközökkel korlátozni a gyengébb fél védelme érdekében.⁸⁵ *Takács Albert* mindezek alapján rámutat arra, hogy a szociális jogok megalapozásakor és alkotmányossági vizsgálá-

latakor az amerikai Legfelsőbb Bíróság a legenyhébb, *észszerűségi* tesztet alkalmazza.⁸⁶ Ennek megfelelően minden szociális jogszabály alkotmányos, ha a törvényhozási cél és a jogszabályban kifejezett cél-eszköz kapcsolat nem bizonyíthatóan önkényes vagy irracionális, de az önkényesség vagy az irracionális bizonyítása az indítványozót terheli.⁸⁷

Kiss György is úgy véli, hogy az USA Legfelsőbb Bírósága általi jogalkalmazás egyre erőteljesebben az észszerűségi teszt alkalmazása felé hajlik – bizonyos esetekben a szigorú teszt beiktatásával.⁸⁸

Vannak ugyanis olyan jogviták is, amelyek az alkotmány érvényesülésének fundamentális kérdéseit, *alapvető alkotmányos elveket* érintenek, az ilyen esetekben pedig a Legfelsőbb Bíróság a *szigorú vizsgálatot* alkalmazza.⁸⁹ A szociális jogok esetében a szigorú vizsgálat tesztjét kell alkalmazni, ha a szabályozás alkotmányosan „gyanús indokú” különbségeket állapít meg a faji hovartartozás, az életkor, a házassági vagy az azon kívüli kötelék, a szegénység vagy a fogyatékoság szerint.⁹⁰ Ebben a vizsgálatban – eltérően az észszerűségi tesztől – a bizonyítási teher nem

86 Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága azokat a jogszabályokat, amelyek az alkotmány értelmében alapvetőnek nem minősíthető jogokat, szabadságokat korlátoznak a minimális racionalitás (*minimum rationality*) tesztje alapján vizsgálja. (A teszt ismertetését lásd például *TRIBE*: i. m. 1304.) Ez alapján nem az államnak kell bizonyítania a beavatkozás kényszerű szükségességét, hanem a sérelmet szenvedett félnek kell igazolnia, hogy jogkorlátozási cél és a választott eszköz között nincs észszerű kapcsolat. *KARDOS GÁBOR: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények.* In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris, 2003. 134.

87 Az önkényességi teszt alkalmazásának klasszikus példája az 1938-as *Carolene Products-ügy*, amelyben a bíróság és különösen Stone bíró jelentős lépést tett a ma is alkalmazott jogkorlátozási tesztek kialakításában. *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938). Vö. *Williamson v. Optical of Oklahoma*, 348 U.S. 483 (1955); *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59 (1978). *TAKÁCS*: i. m. 827.

88 Ennek Kiss szerint eklatáns példája a híres negyedik lábjegyzet a *United States v. Caroline Products ügyben*; 304 U.S. 144 (1938); hivatkozva: *KISS*: i. m. 115. (301. l.)

89 *TAKÁCS*: i. m. 828. Az alapvetőnek tekintett jogok, így a Bill of Rightsban szereplők esetében a bíróság az úgynevezett *szigorú vizsgálatot* (strict scrutiny) végzi el, aminek a lényege, hogy a jogkorlátozó állami beavatkozás kizárólag akkor fogadható el, ha annak kényszerítő közérdekű indoka van, vagyis a közérdek másképpen nem érvényesíthető (compelling interest), és mindezt az állam bizonyítani tudja. *HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: Az emberi jogok korlátozása.* In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris, 2003. 128.

90 Az amerikai Legfelső Bíróság három különböző teszt alapján vizsgálja, hogy egy adott ügyben történt-e alkotmányosértő megkülönböztetés. A legszigorúbb teszten csupán azok a jogszabályok mennek át, amelyek esetében az állam be tudja bizonyítani, hogy valamely különösen fontos, kényszerítő állami érdek indokolta a megkülönböztetést. Egy ilyen érdek megléte sem jelenti azonban automatikusan a szabály alkotmányosságát, mert az államnak azt is igazolnia kell, hogy e cél érdekében a személyek közötti megkülönböztetés szükségessé volt, és hogy a diszkrimináció szigorúan ezen állampéldát szolgálta, vagyis az állam csupán a lehető legszükségesebb mértékben alkalmazta azt. E tesztnek kell megfelelnie annak a jogszabálynak, amely az egyéneket az alapjogaik gyakorlására vonatkozó képességeik alapján különbözteti meg, illetve amelyben az egyének közötti megkülönböztetés alapja valamely „gyanús indok”. A bírák szerint minden esetben „gyanús” (suspect classification), ha a jogszabály faji vagy etnikai alapon különböztet. *KOVÁCS KRISZTINA: A hát-*

munkaidő- és minimálbér-szabályozás alkotmányosságát vizsgáló döntéseiben. Jogelméleti Szemle 2009. 4. sz.

78 *TAKÁCS*: i. m. 827.

79 *TAKÁCS*: i. m. 827.

80 Lásd részletesen *TRIBE LAURENCE H.: American Constitutional Law.* New York, Foundation Press, 1988, 570.

81 *TAKÁCS*: i. m. 827.

82 *Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502, 539 (1934).

83 *TAKÁCS*: i. m. 827.

84 *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379, 399 (1937).

85 Az ítélkezési gyakorlat megváltozásában szerepet játszott az, hogy a Roosevelt elnök és a New Deal akadályozó bírák közötti konfliktust bírói lemondások oldották meg, s így a gazdasági jogalkotással szemben passzívabb bírák kerülhettek többségbe. *TAKÁCS*: i. m. 827. (90. l.)

arra hárul, aki egy szociális törvény alkotmányellenességét állítja.⁹¹ A szigorú vizsgálat esetében elegendő, ha az indítványozó megjelöli az alkotmányellenesség általa vélt *prima facie* okát, ezt követően azonban a törvényhozót terheli annak a bizonyítása, hogy a megalkotott szabály észszerű célokat szolgál, és a diszkriminatív szándékokat vagy következményeket nem tartalmaz.⁹² A jogalkotónak azt is bizonyítania kell továbbá, hogy ugyanazt a jogszabályt hozta volna meg akkor is, ha az illegitim szabályozás gyanúja nem került volna szóba.⁹³

Az amerikai Legfelsőbb Bíróság egyáltalán nem könnyen rendszerezhető esetjoga azt a *törekvést* tükrözi, hogy az alkotmányban nem védett, de a törvényhozás révén fokozatosan szaporodó és jórészt parciális szociális jogok az alapjogok alkotmányosan védett csoportjához hozzáilleszhetők legyenek.⁹⁴ Az amerikai gyakorlat arra keres választ, hogy miként lehetséges a *szabadságjogok és a szociális jogok összeegyeztetése* akkor, ha azok konfliktusba kerülnek.⁹⁵ Mind az észszerűségi teszt, mind a szigorú vizsgálat tesztje ennek a próbálkozásnak a módszere.⁹⁶ E módszerek fő célja, hogy az alkotmányosan maximálisan védett szabadságjogok mellett olyan szociális jogok is érvényesülhessenek, amelyek valamelyest korlátozzák a szabadságjogok érvényét.⁹⁷ A szociális jogok szabadságjogi határainak kijelölése azonban azzal a következménnyel is jár, hogy a szociális jogok önálló korlátozására is vonatkoznak a szabadságjogokat védő egyes alkotmányos szabályok.⁹⁸ A szociális jogok és a szabadságjogok ilyen összefüggése alapján ítélte például a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek az elhalt szülő házasságon kívüli gyermekének szociális ellátását csökkentő jogszabályt.⁹⁹ A szabadságjogokat védő szabályok kiterjesztése a szociális jogok területére jóval nagyobb védelmet biztosít a korlátozhatósággal szemben, mint az 1930-as évekig tartó időszak gyakorlata, amely a kétféle jog elkülönítésére és bizonyos értelemben szembeállítására törekedett.¹⁰⁰ Ennek ellenére *Takács Albert* szerint fel kell ismerni azt a problémát, amely – az alkalmazott eljárás következtében – a szociális jogokra nézve a „mindent vagy semmit” szemlélet kialakulásához vezethet.¹⁰¹ Többben is rámutat-

tak arra, hogy a szociális jogok valódi védelme – tulajdonképpen korlátozhatóságuk körülhatárolása – nem nélkülözheti a megfelelő eljárási garanciák kiépítését és a szociális jogok tartalmának biztosítását.¹⁰²

Több olyan ügy is ismert, amely jól jellemzi a jogalkalmazás differenciált hozzáállását a szociális jogok jogi természetének megítéléséhez. A már egyszer megszerzett, megítélt jog tekintetében mértékadónak számít a *Goldberg v. Kelly* ügy.¹⁰³ Az ügy alapját az képezte, hogy egy adott segélyezés minden előzetes értesítés, meghallgatás nélküli megszüntetése, a kérelmezők álláspontja szerint sértette a *due process* elvét. A bíróság elutasította a segélyt megállapító és folyósító szervnek azt az érvelését, hogy önmagában a (közvetett) bizonyítékokra támaszkodó megszüntetés (mint *pre-termination*) megfelel az alkotmányos követelményeknek, és egy előzetes felmondás kombinációja egy későbbi meghallgatással (*fair hearing*) elégségesnek bizonyul. A bíróság kifejtette, hogy a szociális, jóléti segélyezés olyan intézmény, amelynek megítélése a hatóság mérlegelésén alapul, mégpedig az érintett személy minősítése alapján, és erre az eljárásra is alkalmazandó a *due process* követelménye.¹⁰⁴ Ezzel összefüggésben nyomatékosítani kell, hogy a bíróság nem azt rögzítette, hogy egy már megítélt segélyezési formát vagy egy konkrét segélyt nem lehet visszavonni, hanem azt, hogy ennek is megfelelő *eljárási* követelménynek megfelelően kell megtörténnie.¹⁰⁵

III.

A gazdasági-szociális jogok érvényesíthetősége az USA tagállami bíróságai előtt a 2008-as válságot követően

Ahogy azt gyakran állítják, hogy a bíróságok a klasszikus liberális jogok kikényszerítésével többségellenes szerepet játszanak a „makacs” törvényhozással szemben,¹⁰⁶ hasonlóan az is elmondható, hogy az USA tagállami bíróságai

rányos megkülönböztetés tilalma. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris, 2003. 374.

91 TAKÁCS: i. m. 828.

92 TAKÁCS: i. m. 828.

93 A bizonyítás tartalmához lásd *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp.*, 429 U.S. 252 (1977).

94 TAKÁCS: i. m. 828.

95 TAKÁCS: i. m. 828.

96 TAKÁCS: i. m. 828.

97 TAKÁCS: i. m. 828.

98 TAKÁCS: i. m. 828.

99 *Weber v. Aetna Casualty & Surety Co.*, 406 U.S. 164 (1972).

100 TAKÁCS: i. m. 828–829.

101 TAKÁCS: i. m. 829.

102 Ebben az összefüggésben Takács Albert utal *Marshall és Brennan* bíróknak a *Dandridge v. Williams* ügyhöz fűzött és az észszerűségi, valamint a szigorú vizsgálat tesztjét kritizáló megállapításaira. TAKÁCS: i. m. 829. (97. lj.)

103 397 U.S. 254 (1970).

104 „Welfare benefits are a matter of statutory entitlement for persons qualified to receive them and procedural due process is applicable to their termination.”

105 Hasonló tárgyban lásd a *Wyman v. James* [400 U.S. 309 (1971)] ügyet. Ebben az ügyben a bíróság az alábbi megállapítást tette: „We therefore conclude that the home visitation as structured by the New York statutes and regulations is a reasonable administrative tool; that it serves a valid and proper administrative purpose for the dispensation of the AFDC program; that it is not an unwarranted invasion of personal privacy; and that it violates no right guaranteed by the Fourth Amendment.”

106 A. M. BICKEL: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics.* New York: The Bobbs-Merrill Company, 1962, 16–23.

Tanulmány

kontraciklikus szerepet játszanak a gazdasági-szociális jogok terén, megvédve a törvényhozót a szociális-jóléti elkötelezettségeikkel kapcsolatos visszakozástól a fiskális krízis és a gazdasági ínség időszakában.¹⁰⁷

Szemben a szövetségi alkotmánnyal, az USA tagállami alkotmányai szövetszerű támaszt nyújtanak a gazdasági-szociális jogoknak¹⁰⁸, és – noha egyes tagállami bíróságok alig veszik figyelembe ezeket a rendelkezéseket¹⁰⁹ – több tagállami bíróság ezeket a jogokat bírói úton kikényszeríthetőnek tekinti, kialakítva az ezek érvényesítésére szolgáló eljárásokat.¹¹⁰ Néhány államban a bíróságok még a magánszemélyek közötti common law viták eldöntésénél is figyelembe veszik ezeket az alkotmányi rendelkezéseket.¹¹¹

Ezzel szemben a szövetségi alkotmány csak a tulajdonhoz és a szerződéshez való jogokat védi, de az még értelmezésre szorul, hogy a – második világháborút követő alkotmányokra jellemző – gazdasági-szociális jogokat tartalmazza-e az alkotmány.¹¹² Attól függetlenül, hogy a tagállami alkotmányokat jóval könnyebben lehet módosítani, mint a szövetségi alkotmányt, az előbbieken foglalt

gazdasági-szociális jogi rendelkezések feltűnően tartósan bizonyultak.¹¹³

Az USA-ban a tagállami alkotmányok gazdasági-szociális elkötelezettségei kéz a kézben járnak a helyi tradíciókkal, a szociális szolgáltatásokért a felelősség a tagállamoké és a városoké. Korábban már néhány állam részéről megjelentek olyan próbálkozások, amelyek a szociális-jóléti programok fejlesztését kezdeményezték. Ezek befolyásolták a Kongresszust és a többi tagállamot is.¹¹⁴ A New Deal időszakában és a II. világháborút követő időszakban a szövetségi kormányzat nagyobb szerepet játszott a rászorultsági alapú gazdasági-szociális programok megalkotásában és igazgatásában, de a tagállamoknak is megmaradt legalább részben – illetve néhány esetben elsődlegesen – a szociális jólét egyes aspektusaiért viselt felelősségük.¹¹⁵

Az USA föderatív berendezkedése egy erős központosított kormányzattal jár együtt, aminek az egész föderációra kiható fiskális hatásköre van, szemben pl. az Európai Unióval. Ezáltal elméletileg megvan a kapacitása arra, hogy fenntartsa a kontraciklikus szociális jóléti programokat akkor, amikor az egyes tagállamok nem képesek vagy nem hajlandók szolgáltatásokat biztosítani.¹¹⁶ Az Egyesült Államok föderális berendezkedésében a szövetség szerveinek nincs semmiféle segítségnyújtási kötelezettsége abban az esetben, amikor a tagállamok nem képesek teljesíteni a számukra – a decentralizáció elve alapján – kijelölt kötelezettségeiket.¹¹⁷ Ha a tagállamok képtelenek bizonyulnak arra, hogy szociális ellátást biztosítsanak a polgáraik számára, a következmények végzetesek lehetnek az egyének számára, bármely más jelentős biztonsági hálóból való támogatás hiányában.

Nyitott kérdés volt a 2008-as válságot követően, hogy vajon a tagállami bíróságok magukra fogják-e vállalni ezt a kontraciklikus szerepet a gazdasági-szociális jogok kikényszerítésével. Úgy tűnt, hogy a szövetségi bíróságok nemigen vállalják magukra ezt a feladatot.¹¹⁸ A szövetségi bíróságoknak ez az ellenállása a szociális jogok érvénye-

107 HELEN HERSHKOFF – STEPHEN LOFFREDO: *Tough times and weak review: the 2008 economic meltdown and enforcement of socio-economic rights in US state courts*. In: Aoife Nolan (ed.): *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge CB 2 8BS, United Kingdom, Cambridge University Press, University Printing House, 2014. 235. A tanulmány szerzői rögtön az elején utalnak arra, hogy habár az összehasonlító alkotmányjog a legutóbbi évtizedekben folyamatosan fejlődik az USA-ban, a figyelem szinte minden esetben a nemzeti alkotmányjogra helyeződik, kevés szót ejtve a tagállami (subnational) kérdésekre. Lásd J. L. MARSHFIELD: *Book Review: Dimensions of Constitutional Change*, Rutgers Law Review, 2013. 43., 593–616., 593.

108 Majdnem minden tagállami alkotmány biztosítja a jogot az oktatáshoz, és egyes államok elismerik a szociális ellátáshoz, lakhatáshoz, egészséghez és abortuszhoz való jogokat is. [Lásd: BARBARA STARK: *Economic Rights in the United States and International Human Rights Law: Towards an „Entirely New Strategy”* 44. Hast. L. J. 79, 97–98 (1992).] Tizenkét állam alkotmánya állami kötelezettségként írja elő a betegekéről és rászorultakról való gondoskodást. SCHWARTZ: i. m. 7.

109 SCHWARTZ: i. m. 7.

110 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 238. Schwartz utal arra, hogy New York állam legfelsőbb bírósága – az állam alkotmányának XVII. cikke 1. szakaszára hivatkozva – úgy ítélte: a törvényhozás a rászorultsággal nem összefüggő feltételek alapján nem tagadhatja meg a rászorult személyektől a segélyeket, mivel „az állam által ellátandó közfeladat a rászorultak segélyezése, gondoskodása és támogatása, amelyet az állami hatóságok oly módon és oly eszközökkel látnak el, amelyeket a törvényhozás rendszeresen meghatároz”. Ez a helyzet akkor is, amikor a kérdést diszkriminációs ügyként kezelik, de a modern jóléti államban ez számos más gazdasági és szociális kérdésre is igaz. SCHWARTZ: i. m. 7–8.

111 H. HERSHKOFF: *Lecture – The Private Life of Public Rights: State Constitutions and the Common Law*. New York University Law Review Online, 2013. 88. sz., 1–23.

112 *Dandridge v. Williams*, 397 US 471 (1970), ez a döntés nem állapította meg az állami segélyhez való jogot (*right to public assistance*) a 14. alkotmánykiegészítés alapján; *San Antonio Indep. Sch. Dist. v. Rodriguez*, 411 US 1, 35 (1973), ez az ítélet elutasította az oktatást mint alapvető jogot a 14. alkotmánykiegészítés alapján; *Harris v. McRae*, 448 US 297, 318 & n. 20 (1980), e döntés nem állapított meg jogot arra, hogy a kormány támogassa a reprodukív választást. HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 238. (28. lj.)

113 H. HERSHKOFF: *Positive Rights and State Constitutions: The Limits of Federal Rationality Review*, Harvard Law Review, 1999. 112. sz., 1131–1196.

114 D. NELSON: *The Origins of Unemployment Insurance in Wisconsin*. Wisconsin Magazine of History, Winter 1967–8. 51. sz., 109–12.

115 M. KATZ: *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in the United States*. New York, Basic Books, 1986, 251–291.

116 A tagállami kiadások ciklikus természetéről lásd: G. A. TARR, ‘*The Recession: A View from the American States*’, Prepared for delivery at the annual conference of the International Association of Centers for Federal Studies, 16–18 September 2010, www.camden.rutgers.edu/federalism/assets/Tarr.pdf; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 239. 32. lj.

117 D. A. SUPER: *Rethinking Fiscal Federalism*, Harvard Law Review, 2005. 118. sz., 2544–2552.

118 T. L. BANKS: *A Few Random Thoughts About Socio-Economic Rights in the United States in Light of the 2008 Financial Meltdown*, Maryland Journal of International Law, 2009. 24. sz., 169–181.

síthetősége – illetve egyáltalán alkotmányos jogként történő elismerése – terén a mögöttük meghúzódó összetett jelenségekkel magyarázhatók.¹¹⁹ Az egyik ilyen fontos tényező a US Supreme Court felülvizsgálati módozata, amely mint legfelsőbb és végleges fórum aggályokat vet fel az intézményi kompetenciája és a demokratikus legitimitáció kapcsán, amikor a kormányzattól olyan szolgáltatásokat igényel, amelyek érintik a költségvetést vagy egyéb politikai intézkedéseket.¹²⁰

Az Egyesült Államokon kívül jó néhány állam nemzeti alkotmányai – az USA tagállami alkotmányaihoz hasonlóan – kifejezetten rendelkeznek a gazdasági-szociális jogokról¹²¹, továbbá feltételezik azt is, hogy a törvényhozás és a bíróság megosztják egymást között az értelmezési kompetenciát az alkotmány jelentése felett.¹²² Az USA-n kívüli egyes nemzeti bíróságok úgy csillapították az aggodalmakat a gazdasági-szociális igények bírósági felülvizsgálata terén, hogy olyan alternatív felülvizsgálati módozatokat találtak ki, amelyek különböző alkotmányos és törvényi kereteket tükröznek.¹²³ Jó összehasonlító példa erre – ami hangsúlyosan megjelenik a jogirodalomban – a Kanadai Jogok és Szabadságok Kartájának „korlátozó klauzulája” (*limitation clause*) és a „felülbírálati klauzulája” (*override clause*),¹²⁴ az Egyesült Királyság 1998-as Human Rights Actben megjelenő „annyiban, amennyiben erre lehetőség van” klauzula (*‘[s]o far as it is possible to do so’ clause*).¹²⁵

Ezeket a technikákat (különbözőképpen elnevezve: „Commonwealth”¹²⁶, „polycentric”¹²⁷, „reasonableness”¹²⁸,

„minimum core”¹²⁹ vagy legtipikusabban a felülvizgálat „gyenge formája” (*weak-form review*)¹³⁰ szokták felhozni szemben a US Supreme Court erős felülvizgálati módozatával szemben.¹³¹

A legtöbb külföldi bírósághoz hasonlóan az USA tagállami bíróságai tradicionálisan nem kötődnek a US Supreme Court által követett erős felülvizgálati módozathoz.¹³² A tagállami bíróságok, common law bíróságokként megosztják a törvényhozó hatalommal a politika fejlesztését a gazdasági-szociális kérdések széles spektrumán. A tagállami bíróságok döntései politikailag érzékenyek (*policy laden*), feltételesek és nyitva állnak a törvényhozói felülvizgálat előtt.¹³³ A Hershkoff–Loffredo szerzőpáros rámutat arra, hogy ugyan a tagállami bíróságok – mint egyúttal alkotmánybíróságok – maguknak követelik az értelmezési szupremáciát, de a politika kialakítását megosztják a többi hatalmi ággal, alkotmányjogi döntéseik pedig megváltoztathatóak – a szövetségi alkotmányhoz képest könnyebben végrehajtható – alkotmánymódosítás által.¹³⁴

Az elmúlt 40 évben a tagállami bíróságok a *hatáskörükbe tartozónak tekintették* a szociális jóléti igények elbírálását, döntéseik gyenge és erős elemeket egyaránt tükröznek, kezdve a jogok kötelező erő nélküli deklarálásától; az olyan imperatív rendelkezésekig, ami arra készíti a törvényhozót, hogy alkotmányos keretek között cselekedjen; egészen a ráfordítások növelésére irányuló utasításokig.¹³⁵

Az érintett tagállamok és az érdekelt kívülállók – még ha politikailag vitatták is ezeket a döntéseket – elfogadták, hogy ezek a döntések demokratikusan legitim döntések, és e téren nem vitatták a bíróságok hatáskörét.¹³⁶

119 S. LOFFREDO: *Poverty, Inequality, and Class in the Structural Constitutional Law Course*, Fordham Urban Law Journal, 2007. 34. sz., 1239–1267.; A. M. SIEGEL: *From Bad to Worse?: Some Early Speculation about the Roberts Court and the Constitutional Fate of the Poor*, South Carolina Law Review, 2008. 59. sz., 851–863.

120 F. I. MICHELMAN: *Socio-economic Rights in Constitutional Law: Explaining America Away*, International Journal of Constitutional Law, 2008. 6. sz., 663–686.; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 240. (37. lj.)

121 C. R. SUNSTEIN: *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?* In: M. Ignatieff (ed.): *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton University Press, 2005, 90–110., 91–92.; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 240. (38. lj.)

122 R. DIXON: *Creating Dialogue About Socioeconomic Rights: Strong-form versus Weak-form Judicial Review Revisited*, International Journal of Constitutional Law, 2007. 5. sz., 391–418.

123 M. TUSHNET: *Weak Courts, Strong Rights*. Princeton University Press, 2008, 18–42.

124 Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part 1 of the Constitution Act, 1982, being Schedule B to the Canada Act 1982 (UK), 1982, c. 11.; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 241. (41. lj.)

125 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 240–241.

126 S. GARDBAUM: *The New Commonwealth Model of Constitutionalism*, American Journal of Comparative Law, 2001. 49. sz., 707–59.

127 B. RAY: *Policentrism, Political Mobilization, and the Promise of Socio-economic Rights*, Stanford Journal of International Law, 2009. 45. sz., 151–201.

128 S. JACKMAN AND B. PORTER: *Rights-Based Strategies to Address Homelessness and Poverty in Canada: the Constitutional Framework*. University of Ottawa Working Paper Series No. 10, 2013, 5.

129 I. R. MASANQUE: *Progressive Realization without the ICESCR: The Viability of South Africa's Socioeconomic Rights Framework, and Its Success in the Right to Access Health Care*, California Western International Law Journal, 2013. 43. sz., 461–87., 479.

130 M. TUSHNET: *Alternative Forms of Judicial Review*, Michigan Law Review, 101 (2003), 2781–802.

131 Lásd pl. L. A. WILLIAMS: *The Role of Courts in the Quantitative-Implementation of Social and Economic Rights: A Comparative Study*, Constitutional Court Review, 2010. 3. sz., 141–199., ebben a tanulmányban a szerző összeveti a német Bundesverfassungsgericht Hartz IV döntését {BVerfG, 1 BVL 1/09, BVL 3/09, 1 BVL 4/09 [9 February 2010] (Hartz IV)}, a dél-afrikai alkotmánybíróság döntésével {Mazibuko v. City of Johannesburg, BCLR 569 (CC), 8 October 2009 [kivonatok olvashatók: P. ALSTON – R. GOODMAN (eds.): *International Human Rights: The Successor to International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*. Oxford University Press, 2013, 376–378.; K. G. Young: *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford University Press, 2012; idézi Hershkoff–Loffredo 241–242. (50–51. lj.)}

132 H. HERSHKOFF: *State Courts and the „Passive Virtues”: Rethinking the Judicial Function*, Harvard Law Review, 2011. 114. sz. 1842–1941., 1836.

133 HERSHKOFF: i. m. 1889–90.

134 HERSHKOFF: i. m. 1894–1895.

135 HERSHKOFF – LOFFREDO: i. m. 242. (55. lj.)

136 M. A. REBELL: *The Right to Comprehensive Educational Opportunity*. Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review, 2012. 47. sz.

Tanulmány

Ugyanakkor a tagállamok általában nem igyekeztek eltávolítani a gazdasági-szociális rendelkezéseket az alkotmányaikból vagy számon kérni a tagállami bírakat a hivatalukból történő elmozdítással.¹³⁷ Valójában az figyelhető meg, hogy egyes ügyekben a bírósági döntések egyfajta politikai „takaródzót” (cover) biztosítottak a törvényhozásnak, amely egyébként ódzkodott az adóemelésről.¹³⁸ A bíróságok kisebb ellenállást tanúsítanak az anyagi támogatásokkal járó jogok deklarálásánál akkor, amikor létezik egyfajta „politikai biztonsági szelep” arra az esetre, amikor a tagállami erőforrások nem elégségesek ahhoz, hogy megfeleljenek az alkotmányos követelményeknek.¹³⁹

Ebből a nézőpontból a bírói felülvizsgálat enyhébb formája – ami elfogadja a törvényhozói prerogatívákat – katalizátorként szolgálhat a törvényhozó cselekvéséhez még a szűkösebb gazdasági időkben is. Ugyanakkor a nem hatékony kikényszeríthetőségnek ára is van, amikor a szükségletek sürgetőek, ilyenkor ugyanis a törvényhozó többség könnyebben követelheti a bevételek növelését. A pereskedés sohasem költségmentes ügylet, és egyesek úgy is érvelhetnek, hogy az ügyvédek különféle stratégiákat is igénybe vehetnek, ha a bírói felülvizsgálat nem tűnik hatékonynak.¹⁴⁰ Habár a politika által elvárt olyan bírói döntés, amely mindenféle kötelező utasítástól tartózkodik, járhat hosszú távú előnyökkel a politikai kultúra befolyásolása és a politika mobilizációja által, ám ez nem igazán jelent megoldást egy házát elveszített család számára vagy annak, akinek nem tudják biztosítani a kívánt egészségügyi ellátást.¹⁴¹ Ahogyan a 2008-as válság kedvezőtlen hatásai érzékelhetővé váltak az USA tagállamaiban, kérdéses volt, hogy a tagállami bíróságok vajon meddig fognak elmenni a tekintetben, hogy megköveteljék a politikai hatalmi ágaktól az alkotmányaikban foglalt

gazdasági-szociális jogaikkal és kötelezettségeikkel való összhangot.¹⁴²

Az Ohioi Legfelsőbb Bíróság 2002-ben kimondta: „tisztaban vagyunk azokkal a nehézségekkel, amelyekkel az állam szembenéz, de ezek a nehézségek nem »ütik felül« (»trump«) az alkotmányt [...] Az Alkotmány megvéd minket akkor is, ha az állam akár bőkezű, akár szűkölködő.”¹⁴³ Úgy tűnik, hogy a 2008-as válságot követően azonban ez a korábbi pereskedési siker – különösen az oktatási jogok terén – a végéhez közelít.¹⁴⁴

E negatív trend ellenére a Washingtoni Legfelsőbb Bíróság 2012-ben a *McCleary v. State* ügyben megállapította, hogy a tagállam megsértette azt az alkotmányos kötelezettségét, hogy elégséges rendelkezéseket alkosson az alapvető oktatásra.¹⁴⁵ A bíróság elrendelte, hogy a törvényhozás tegyen olyan intézkedéseket, amelyek megfelelnek az alkotmányos felhatalmazásnak és fenntartotta a bíróságoknak a lehetőséget, hogy *monitoringolják* ennek a teljesítését, mindezt azzal magyarázva, hogy ez a megközelítés olyan előnyökkel jár, mint a *párbeszéd elősegítése*¹⁴⁶ valamint a tagállami kormányoknak a hatalmi ágak közötti kooperációja, elősegítve egyúttal az alkotmányosan szükséges reformokat.¹⁴⁷

A bíróság ugyan elismerte, hogy a kérdés komplex, és bizonyára egyetlen megoldás sem bizonyul teljes mértékben kielégítőnek, kimondta ugyanakkor, hogy ez nem indok a bíróságoknak arra, hogy „feltegyék a kezüket” (megadják magukat) és egyáltalán ne biztosítsanak jogorvoslatot, mivel végső soron ez a bíróság felelőssége: ti. az, hogy elszámoltassa az államot az alkotmányos kötelezettségeinek teljesítéséről.¹⁴⁸ Később a bíróság azt a követelményt támasztotta az állammal szemben, hogy készítson és nyújtson be egy öt éves jelentést, ami demonstrálja a folyamatos fejlődést a reformtörvény által eltervezetteknek megfelelően.¹⁴⁹

137 M. S. MANDELL: *Preserving Judicial Independence*. Trial, 1999. 35. sz. (January, 9.); S. J. GOODMAN – L. A. MARKS: *Lessons from an Unusual Retention Election*. Court Review: The Journal of the American Judges Association, 2006. 2. sz. (Fall–Winter), 6.; J. DINAN: *State Constitutional Amendments and Individual Rights in the Twenty-first Century*. Albany Law Review, 2012–13. 76. sz., 2105–2140.; K. P. MILLER: *Defining Rights in the States: Judicial Activism and Popular Response*. Albany Law Review, 2012–13. 76. sz., 2061–2103.; HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 242. (57. lj.)

138 J. DAYTON – R. WOOD: *School Funding Litigation: Scanning the Event Horizon*. Education Law Reporter, 2007. 224. sz., 1–19., 15.; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 242. (58. lj.)

139 M. TUSHNET: *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*. Texas Law Review, 2004. 82. sz., 1895–1919, 1904–6.; Tushnet példaként a dél-afrikai *Grootboom* ügyet hozza fel, mint a gazdasági-szociális jogok kikényszerítésének egy gyenge formáját a rendelkezésre álló erőforrások fényében. Lásd *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom* 2000 (11) BCLR 1169 (CC)

140 H. HERSHKOFF: *Public Law Litigation: Lessons and Questions*. Human Rights Review, 2009. 10. sz., 157–181.

141 O. FERRAZ: *Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil*. Texas Law Review, 2011. 89. sz., 1643–1668.; D. M. DAVIS: *Socioeconomic Rights: Do They Deliver the Goods?* International Journal of Constitutional Law, 2008. 6. sz., 687–711.

142 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 243.

143 *DeRolph v. State*, 780 NE 2d 529 (Ohio 2002).

144 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 244.

145 *McCleary v. State*, 269 P 3d 227, 257 (Wash 2012).; Washingtoni Alkotmány IX. cikk § 1.

146 Az alkotmányos párbeszéd jelentőségéről lásd: DRINÓCZI TÍMEA: *Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd*. Iustum Aequum Salutare 2016. 2. sz. 213–233.; DRINÓCZI TÍMEA: *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon*. Akadémiai doktori értekezés. Pécs, 2015. (a doktori értekezés vitájának összefoglalóját lásd: TÉGLÁSI ANDRÁS: *Beszámoló Drinóczi Tímea „Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon” című akadémiai doktori értekezésének nyilvános vitájáról*. Jogtudományi Közlöny 2017. 9. sz. 418–420.)

147 *McCleary*, 269 P 3d, 261.

148 ‘While we recognise that the issue is complex and no option may prove wholly satisfactory’, [...] ‘this is not a reason for the judiciary to throw up its hands and offer no remedy at all. Ultimately, it is our responsibility to hold the State accountable to meet its constitutional duty’. *McCleary*, 269 P 3d, 261.

149 *McCleary v. State*, Sup Ct No. 84362–7, at 1 (18 July 2012)

A McCleary-ügy a bíróság elemzési megközelítését két-féle irányba is kiterjesztette. Egyrészt az az ügy kifejezte a hatalmi ágak elválasztását, ami igazolta azt a vizsgálatot, hogy a törvényhozás eleget tett-e az alkotmányos kötelezettségének. Ennek megfelelően a bíróság fenntartotta magának a hatáskört, hogy ő biztosítsa: a törvényhozó eleget tesz jövőbeli kötelezettségeinek. Az ügy elhatárolta a pozitív és a klasszikus negatív jogokat, de nem az általános bírói minta szerint, hogy ti. az utóbbit az előbbi fölé emelve, hanem épp ellenkezőleg, a bíróság az oktatáshoz való jogot *valódi jognak* tekintette, ami pozitív alkotmányos felhatalmazást hoz létre, és nem tárgya a beavatkozásnak vagy korlátozásnak, szemben az olyan negatív jogokkal, mint a szólás- vagy a vallásszabadság, amelyeket az állam korlátozhat „egy másik konkuráló állami érdeket felmutatva”. A bíróság feladata a pozitív jogok érvényesítésében – ahogy maga a bíróság utalt rá – nem az, hogy biztosítsa a kormányzat külső korlátait, hanem inkább annak biztosítása, hogy „az állam aktusai elérjék vagy észszerűen elérni látszanak” az alkotmányosan előírt célt.¹⁵⁰

Ezt a megközelítést a bíróság észlelte a gyakorlatban, hogy ti. a törvényhozás *együttműködő partner* volt az oktatáshoz való jog meghatározásában, de annak értelmező szerepe eltért a bíróságétól. A bíróság szerepe az volt, hogy az oktatáshoz való jogot értelmezze főbb irányelvek kialakításával, a törvényhozó szerepe ugyanakkor az, hogy megtöltse tartalommal ezeket az alapelveket az oktatási programok és finanszírozási mechanizmusok megtervezésével és megalkotásával. A bíróság az oktatáshoz való jogot nem tekinti fixnek és statikusnak, hanem álláspontja szerint ez a jog változik annak a „konkrét érdemi tartalmának” fényében, amit a törvényhozó azért fejlesztett ki, hogy eleget tegyen a bíróság alkotmányos alapelveinek.¹⁵¹

A bíróság egyetértett az állammal abban, hogy a bíróság az utolsó szó az alkotmány értelmezésében.¹⁵² Ugyanakkor azzal nem értett egyet a bíróság, hogy a törvényhozó, mint a kormányzásban részt vevő egyik hatalmi ág ne járulna hozzá érdemben az alkotmányosan előírt „oktatáshoz”.¹⁵³ A bíróság megköveteli, hogy a törvényhozó ne csökkentse az oktatáshoz való jog védelmi szintjét az oktatáspolitikához nem kapcsolódó – mint pl. fiskális krízis vagy tisztán célszerűségi – indokok alapján.¹⁵⁴ A bíróság hangsúlyozta, hogy ugyan a törvényhozónak széles körű mérlegelési lehetősége van az oktatási klauzula értelme-

zése terén, ez azonban nem jelent diszkrecionális jogkört arra, hogy eltérjen az alkotmányos felhatalmazástól annak érdekében, hogy a versengő költségvetési követelményeknek megfeleljen.¹⁵⁵

A Washingtoni Legfelsőbb Bíróság mint jogorvoslati fórum elfogadta a törvényhozás folyamatos reformtörekvéseit és megváltoztatta az elsőfokú bíróság döntését arról, hogy az állam fogjon bele egy költséges megalapozó tanulmányba. A fellebbviteli bíróság szerint az elsőfokú bíróság átlépte a határt „az összhang biztosításától a precíz eszközök diktálásáig, amelyekkel az államnak teljesíteni kell a kötelezettségét.”¹⁵⁶ Ugyanakkor a Washingtoni Legfelsőbb Bíróság szerint egyszerűen elfogadhatatlan lenne kivitelezési ütemtervet „elvárni a törvényhozótól”,¹⁵⁷ így nem írta elő az egyéves végrehajtási határidőt, de megállapította, hogy az alkotmányos jog végrehajtása nemcsak törvényhozási aktust igényelne, hanem folyamatos örködést is a bíróságok részéről.¹⁵⁸ A bíróság ezen túlmenően azt is kimondta, hogy a bíróság a törvényhozó státuszjelentését tervezi felülvizsgálni, és arra fog összpontosítani, hogy vajon ezek a törvényhozói lépések valódi és mérhető fejlődést hoztak-e a teljes megfelelés elérése érdekében, aláhúzva ugyanakkor, hogy nem reális, hogy a törvényhozó minden lépését megvizsgálja, de az államnak folyamatos előrelépést kell demonstrálnia a program vagy a reformtörvény által elvárt tervnek megfelelően.¹⁵⁹ A bíróság nyitva hagyta ugyanakkor azt a kérdést, hogy a jövőbeli döntései vajon megkívánják-e majd további információkat, további tényfeltárást vagy egyéb lépéseket.¹⁶⁰

A McCleary-ügy hozzáállása jól illusztrálja a gazdasági-szociális jogok kikényszerítésének egyik lehetséges módozatát, amely a felülvizsgálat *gyenge* formájában nyilvánul meg. Ez az ügy összekapcsolható a dél-afrikai bíróság Grootboom-ügyével, ti. a bíróságok mindkét ügyben megállapították a bíróság szupremáciáját, de belenyugodtak a törvényhozó komplex politikai és költségvetési ügyekről való döntésébe. Ebben a megközelítésben a bíróság szerepe annak a látszatnak a biztosítása, hogy a törvényhozó az alkotmányos kötelezettségeinek megfelelő módon cselekszik. A McCleary-ügyben a hatalmi ágak közötti ezen együttműködés nem célozta az oktatáshoz való jog fix tartalmának végleges rögzítését, hanem elismerte, hogy ez a jog *dinamikus* természetű, ami magában foglalja a törvényhozói szakértelemből eredő fejlődést.

A döntés rávilágít egy fontos kérdésre: a hatalmi ágak közötti *párbeszéd* (*inter-branch dialogue*) párosul a bírói

150 *McCleary*, 269 P 3d, 248.

151 *McCleary*, 269 P 3d 247.

152 „We agree with the State that this court has the final say on the meaning of the constitution”

153 „But we disagree that the legislature, as a coordinate branch of government, does not supply substance to the constitutionally required »education«” *McCleary*, 269 P 3d 250.; idézi HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 247. (89. lj.)

154 *McCleary*, 269 P 3d, 252.

155 *McCleary*, 269 P 3d, 253–7.

156 *McLeary*, 269 P 3d, 259.

157 *McLeary*, 269 P 3d, 259–60.

158 *McLeary*, 269 P 3d, 262, J. E. RYAN: *Standards, Testing, and School Finance Litigation*. Texas Law Review, 2008. 86. sz., 1223–1262, 1260.

159 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 248.

160 *McCleary v. State*, No. 84362–7, 1.

Tanulmány

kikényszeríthetőséggel, ami azt szolgálja, hogy megvédje és erősítse a törvények programadó tartalmát. Néhány jogtudós arról vitatkozik, hogy a szociális intézkedések iránti hosszú távú törvényi elköteleződés egy – a normál törvényekhez képest szilárdabb, tartósabb státuszú – „alkotmányos berendezkedésé” válhat.¹⁶¹

Valószínűleg ennek egy változatát lehetett tapasztalni Washingtonban, tükrözve a bíróságnak azt a követelményét, hogy a seattle-i bíróság iránymutatásaira adott válaszként megalkotott programok nem számolhatók fel alkotmányosan igazolható indokok hiányában.¹⁶²

Az még ezek után kérdéses, hogy a McCleary-ügy vajon javítani fogja-e az oktatás színvonalát, de az biztos, hogy a pereskedés felélénkíti a politikai tevékenységet a gazdasági válság időszakában. A képviselőház költségvetési bizottsága (*the state House Ways and Means Committee*) meghallgatást tartott, hogy továbbfejlessze azt a reformjavaslatot, ami még a McCleary-ügy fellebbviteli szakasza alatt folyamatban volt.

Egy kapcsolódó perben a bíróság elutasította azt a(z) – tagállami alkotmányosértésre alapozott – indítványt, amely azt szerette volna elérni, hogy az adóemeléshez abszolút többségre legyen szükség.¹⁶³ Az ügyvédek úgy érveltek, hogy az abszolút többségi szabály megakadályozná a McCleary-ügyben elismert oktatáshoz való jog végrehajtását, sokkal bonyolultabbá téve a bevételek növelését, ami az alkotmánynak megfelelő oktatási szolgáltatások biztosításához lenne szükséges.¹⁶⁴ A McCleary-ügy által/után kiszélesedett a demokratikus párbeszéd, egyrészt a rövid távú költségvetési hatékonyság céljait tartva szem előtt, magában foglalva ugyanakkor a gazdasági-szociális jogok mint alkotmányos kötelezettségvállalások kifejeződését is.¹⁶⁵

IV.

A jogegyenlőség követelményének alkalmazása a bevándorlók egészségügyi ellátásának biztosítására

Az USA-ban a bevándorlók egészségügyi ellátásának biztosítására a jogegyenlőség követelményét alkalmazták.¹⁶⁶ 2008 előtt 3 tagállami bíróság is azon az állásponton volt, hogy a bevándorlók kizárása sérti az állami és/vagy a szövetségi alkotmányba foglalt egyenlőségi követelményt, és valamennyi esetben kötelező követelmények kerültek

kimondásra.¹⁶⁷ 2008 után viszont a háromból már csak egy tagállami bíróság előtti ügy volt sikeres.¹⁶⁸ A Connecticuti Legfelsőbb Bíróság nem találta az egyenlő védelem elvébe ütközőnek az állami ellátás visszavonását, szemben a Massachusettsi Legfelsőbb Bírósággal, amely viszont az egyenlőség elvének sérelmére tekintettel érvénytelenítette a segély visszavonását.

Az 1996-os szövetségi *Medicaid-csökkentéseket* követően eredetileg Connecticut és Massachusetts is biztosított a legális migránsok számára államilag finanszírozott egészségügyi ellátást.¹⁶⁹ Ám amikor több milliárd dolláros költségvetési hiánnyal kellett szembesülniük, mindkét állam lecsökkentette a legális migránsoknak járó juttatásokat.¹⁷⁰ Mindkét tagállami bírósága előtt megtámadták ezt az intézkedést, a tagállami és/vagy a szövetségi alkotmány egyenlőségi követelményére hivatkozással. Mindkét tagállamban a bíróságok az egyenlőségi szabályukat általában a szövetséggel egyezően értelmezik.¹⁷¹ A tagállami bíróságoknak is ugyanúgy hatáskörébe tartozik a szövetségi alkotmány kikényszerítése, mint a szövetségi bíróságoknak (konkuráló hatáskör)¹⁷², ugyanakkor a tagállami bíróságoknak követniük kell a US Supreme Court precedenseit – vagyis a szövetségi alkotmány értelmezése terén a Supreme Court szupremáciája érvényesül –, ezáltal viszont a tagállami bírácoknak nincs meg a diszkrecionális jogkörük arra, hogy a szövetségi alkotmány egyenlőségi szabályát eszközként hívhassák fel a hatalmi ágak közötti párbeszédre.

Tekintettel arra, hogy az egyenlőség kérdése kapcsán Connecticut és Massachusetts a szövetségi standardok követését választotta a tagállami alkotmányossági vitában, így ugyanolyan erős felülvizsgálatot alkalmaztak a tagállami alkotmánybíráskodás során.¹⁷³ Így azon túl, hogy elismerik a törvényalkotó diszkrecionális jogkörét arra, hogy a jogegyenlőséget a juttatások megszüntetésével – és nem a kirekesztett csoportokra való kiterjesztésével – éréjk el, a meglévő doktrína szűk mozgásteret adott a tagállami bíróságoknak arra, hogy megosszák az értel-

161 J. M. BALKIN: *The Roots of the Living Constitution*. Boston University Law Review, 2012. 92. sz., 1129–60., 1135.

162 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 249.

163 *League of Education Voters v. State*, 295 P 3d 743 (Wash 2013)

164 K. JOHNSON: *Washington State's Top Court Strikes Down Law on Taxes*. The New York Times (1 March 2013), A14.

165 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 250.

166 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 250.

167 *Ehrlich v. Perez*; *Kurti v. Maricopa Co.*; *Aliessa v. Novello*

168 *Finch v. Commonwealth Health Connector Authority*

169 *Hong Pham*, 16 A 3d at 638; *Finch v. Commonwealth Health Insurance Connector Authority*, 946 NE 2d 1262, 1267–8 (Mass 2011) ("Finch I").

170 A Magyarország területén tartózkodó menekültek, oltalmazottak, menedékesek és befogadottak szociális ellátása kapcsán lásd bővebben: MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: *The Official Forum System of the Asylum Administration*. In: Rixer Ádám (ed.): *Migrants and Refugees in Hungary. A Legal Perspective*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2016. 79–81.

171 *Finch II*, 959 NE 2d, 975; *City Recycling, Inc. v. State*, 778 A 2d 77, 86–7 (Conn 2001).

172 „State courts have concurrent authority with the federal courts to enforce the federal constitution”. Lásd: az USA Alkotmányának VI. cikk 2.

173 Vö. J. R. LONG: *State Constitutional Prohibitions on Special Laws*. *Cleveland State Law Review*, 2012. 60. sz., 719–67., 732–3.

mező és kikényszerítő hatásköreiket a kormányzás többi hatalmi ágával.

Elméleti megközelítésben a *szövetségi jogegyenlőségi* szabály egyértelműen elősegíti az olyan szabályok felülbírálatát, amelyekkel a tagállamok megtagadnak olyan állami juttatásokat a legális migránsoktól, amelyeket az USA állampolgárainak biztosítanak. A US Supreme Court többször kimondta, hogy a 14. alkotmánykiegészítés tiltja a tagállami diszkriminációt a legális migránsokkal szemben valamilyen különleges igazolhatóság (versengő államérdek elérésének célja) híján, és ez a szigorú felülvizsgálat érvényes a szociális jóléti ellátásokra is.

A jogegyenlőség doktrínája révén az állam azon aktusai, amelyek nemzetiségi vagy külföldi illetőségi alapon kategorizálnak, „természetükénél fogva gyanúsak” és alkotmányellenesnek vélelmezendők mindaddig, amíg az állam nem igazolja, hogy a diszkriminációt szűkre szabta a versengő államérdek elérése céljából. A jogegyenlőség doktrínája különleges bírói védelmet tesz lehetővé a jogszerű migránsok számára, mivel a bíróságok őket „különálló és izolált” illetve „politikailag erőtlen” kisebbségeknek tekintik, amelyek történelmileg hátrányos helyzetű és sérülékeny csoportok, továbbá képtelenek a normál politikai folyamatok révén megvédeni magukat.¹⁷⁴ Ezzel szemben a US Supreme Court nem kíván meg érdemi indokolást a szegényekre hátrányos állami aktusokkal összefüggésben, ehelyett csupán egy minimális racionalitás (észszerűség) felmutatását várja el.¹⁷⁵

A bevándorlók esetében alkalmazott szigorúbb vizsgálat a legeklatánsabban a *Graham v. Richardson* ügyben mutatkozott meg, amikor a Bíróság kimondta: az olyan tagállami törvények, amelyek a bevándorlók közösségi segélyekhez való hozzáféréseire speciális korlátozásokat tartalmaznak, megsértik a 14. alkotmánykiegészítést, és nem igazolhatók sem az állam azon céljával, hogy „fenntartsák a korlátozott jóléti juttatásokat a saját polgáraik számára”, sem olyan univerzális legitim céllal, mint „a jóléti kiadások fenntartása” vagy az állam „fiskális integritásának” megőrzése.¹⁷⁶

Ezzel szemben a Bíróság sokkal megengedőbb standardot alkalmazott az olyan szövetségi törvényekre, amelyek a bevándorlók *státusza* alapján kategorizálnak: ezeket a törvényeket alkotmányosnak vélelmezi és egészen addig hatályában fenntartja, amíg azok nem „teljesen irracionálisak”.¹⁷⁷

174 Ld: *Takahashi v. Fish & Game Commission*, 334 US 410 (1948).

175 Lásd: S. LOFFREDO: *Poverty, Democracy and Constitutional Law*. University of Pennsylvania Law Review, 1992–3. 141. sz., 1277–1389.

176 *Graham v. Richardson*, 403 US, 374–5.

177 *Mathews v. Diaz*, 426 US 67 (1976). Ez a döntés fenntartotta a szövetségi Medicare törvényt, ami az állampolgárokhoz képest sokkal szigorúbb jogosultsági feltételeket írt elő a bevándorlóknak, elismerve ugyanakkor, hogy az alkotmány tiltja az államoknak az ilyen határvonalak meghúzását.

A Bíróság tehát engedményt tett a Kongresszusnak: a tagállami kormányoknak ugyanis kizárólagos alkotmányos hatásköre van a bevándorlók felett, ugyanakkor nem hatalmazta fel a tagállamokat arra, hogy maguk választassák meg, hogy mikor zárják ki a bevándorlókat. A *Hong Pham*-ügyben¹⁷⁸ a connecticuti bíróság nem állapította meg az egyenlő bánásmód sérelmét, mivel az állam azáltal, hogy megszüntette a nem állampolgárok számára nyújtott egészségügyi ellátás programját (*Medical Assistance for Noncitizens program*), nem diszkriminálta a bevándorlókat. Indokolásként a bíróság úgy fogalmazott, hogy ugyan az USA polgárai számára ugyanazt az ellátást biztosítja az állam, nem az állampolgárság alapján diszkriminált, hanem csak a felperes szövetségi egészségügyi alapra való jogosultsága alapján. Ez az érvelés még akár elfogadható is lett volna, ám Connecticut folyamatosan biztosította tovább az államilag finanszírozott egészségügyi ellátást az USA szövetségi szintjén a jogosulti körből kizárt polgárai számára, miközben szövetségi szinten a jogosultságból kizárt migránsoknak megszüntette az egészségügyi ellátását.¹⁷⁹ Ezzel viszont a Hershkoff-Loffredo szerzőpáros szerint valójában az alkotmányosan tiltott, állampolgári státusz alapján történő diszkriminációt valósított meg.

A Connecticuti felsőbíróság már korábban elutasította azt az érvet, ami azon az alapon támadta egy állami juttatás megszüntetését, hogy „ha egyszer az állam biztosított egy meghatározott társadalmi csoportnak ellátást, akkor már ezzel örökre el van zárva ennek az ellátásnak a megszüntetésétől vagy csökkentésétől”¹⁸⁰. Hangsúlyozta, hogy az államnak nem kötelessége „helyreállítani azt a felezethiányt”, amit a szövetségi kormányzat idézett elő az egészségügyi juttatás migránsoktól való megvonásával. A bíróság a felperes jogegyenlőségre alapozott kérelmének elutasítását még azzal a további érveléssel is indokolta, hogy ez elősegíti a migránsok önellátásának előmozdítására irányuló kongresszusi szándékot.¹⁸¹

A *Finch II*-ügyben a Massachusettsi Legfelsőbb Bíróság azonban nem fogadta el a migránsok – Kongresszus által kitűzött – önellátásának célját, mondván, hogy ez kizárólag fiskális célzatú, márpedig a US Supreme Court is kimondta a *Graham*-ügyben, hogy „kizárólag fiskális megfontolások nem igazolhatják az államok önkényes diszkriminációját az idegenekkel szemben”¹⁸². Másodsorban az állam nem igazolta azt a szövetségi alkotmányos követelményt, hogy független vizsgálat keretében kerüljön

178 *Hong Pham*, 16 A 3d, 646–7.

179 *Hong Pham*, 16 A 3d, 642–3.

180 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 255.

181 *Hong Pham*, 16 A 3d, 649 n. 23, 661 n. 34.; lásd: E. G. PATTERSON: *Mission Dissonance in the TANF Program: Of Work Self-Sufficiency, Reciprocity, and the Work Participation Rate*. Harvard Law and Policy Review, 2012. 6. sz., 369–405.

182 *Finch II*, 959 NE 2d, 976.

Tanulmány

tisztázásra, hogy a juttatások visszavonása csak a legszűkebbre szabottan történt-e meg a migránsok önellátása – mint föderális cél – elérése érdekében. Az állam ehelyett a szövetségi politikára támaszkodott, anélkül azonban, hogy megvizsgálta volna, hogy az általa alkalmazott megkülönböztetés valóban szükséges-e.¹⁸³ A tagállam önkéntes (*voluntary*) döntést hozott takarékosági célból.¹⁸⁴

Az elsőfokú és a fellebbviteli bíróság is elismerte a Finch-ügyben az állam pénzügyi válságát és a „jelentős finansziális terhet”, amit a bevándorlók kizárásának érvénytelenítése róna a tagállamra, ugyanakkor a Supreme Judicial Court aláhúzta, hogy a jogegyenlőségi szabály megtiltja az államnak, hogy úgy csökkentse a költségvetés deficitjét, hogy a legális migránsoknak *nem biztosít* egészségügyi ellátást.¹⁸⁵

V. Konklúziók

Az imént bemutatott ügyek elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az USA-beli alkotmányos egyenlőségi garancia egy *szürke zónát* foglal el a pozitív és negatív jogok között.¹⁸⁶ A jogegyenlőség alkotmányos követelménye – noha azt tipikusan a klasszikus első generációs jogokkal együtt emlegetik – *pozitív* jogi karaktert is kaphat a szociális jóléti kontextusban, mivel tevőleges kötelezettségeket fogalmaz meg, ami több, mint a szabadságba vagy a tulajdonba való be nem avatkozás. Az egyenlőség garanciájának érvényesítése ebben a helyzetben tipikusan azt követeli meg az államtól, hogy *kiterjessze* a gazdasági juttatásokat azokra a csoportokra is, amelyek ki lettek zárva a közprogramokból, vagy a jogi védelemből. Másrészt viszont az egyenlőség garanciái nem kötelezik a kormányzatot arra, hogy magától *hozzon létre* még *nem létező* szociális rendelkezéseket, tehát ebből a szempontból kívül esik a pozitív jogok körén.

Ugyanakkor a bíróság szerepének van egy olyan gyakorlati hatása is, hogy a bíróság ezzel egyrészt elindít egy olyan folyamatot, ami azt eredményezi, hogy a juttatásokat azokra az egyénekre is ki kell terjeszteni, akik egyébként ki lennének zárva egy folyamatban lévő programból, másrészt a már létező programok szolgáltatásainak minőségét is javítja.

183 *Finch II*, 959 NE 2d, 981.

184 *Finch II*, 959 NE 2d, 975–81.

185 *Finch II*, 959 NE 2d, 973. A bíróság szerint: „Elismerjük, hogy döntésünk jelentős finansziális terhet ró az államra. Ugyanakkor nem megengedhető, hogy a döntéseink fiskális következménye érdemben befolyásolja döntési megfontolásainkat. A kisebbségek a bíróságok függetlenségétől függenek, hogy biztosítsuk nekik az alkotmányos jogaikat a többség beavatkozásaival szemben. Ha a felperes törvény előtti egyenlőséghez való joga sérült [...] akkor a mi feladatunk, hogy ezt megállapítsuk.” *Finch II*, 959 NE 2d, 984.

186 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 257.

Az egyenlőségi szabály szociális szférában való kikényszerítésénél is szembeállíthatók egymással a „gyenge” és „erős” *felülvizsgálat* kategóriái. A felülvizsgálat a jogértelmezés terén erős, mivel a bíróság által meghatározott jogegyenlőség értelmezése kötelező a politikai aktorokra¹⁸⁷, és ritkán adódik csak olyan ítélet, amely nyitva áll a „hatalmi ágak közötti párbeszéd” vagy a törvényhozás utólagos kritikája előtt.¹⁸⁸

Ugyanakkor jogorvoslati szempontból az egyenlőségi szabályok bíróság általi kikényszerítése teret enged a törvényhozói diszkréciónak, nyitva hagyva a törvényhozó számára a lehetőséget, hogy *újralibrálja* politikáját, és ne csak úgy tegyen eleget a jogegyenlőség követelményének, hogy kiterjeszti a vitatott juttatást a helytelen módon kizárt csoportra, hanem úgy is, hogy azt „lefelé egyenlíti ki”, akár a kedvezményezett kör juttatásainak csökkentésével vagy akár az egész program megszüntetésével.¹⁸⁹ A fiskális prioritások kezelésének végső hatásköre tehát a politikai hatalmi ág kezében marad, ugyanakkor bírói korlátoknak alávetve, amely kizár bizonyos eszközöket az állam fiskális céljainak elérésére (mint pl. diszkriminatív költségcsökkentést egy alkotmányosan védett csoporttal szemben.)

A pénzügyi válság megjelenésével a connecticuti bíróság nem ismerte el a jogegyenlőség követelményének szerepét a szociális juttatások megtagadásával szembeni védelem terén. Ezzel azt a jogtudományi álláspontot képviseli, amely nem fogadja el teljes mértékben a szociális jogok kikényszeríthetőségét, még olyanokét sem, amelyek jogegyenlőségi garanciákhoz vannak kötve.¹⁹⁰ Ezzel szemben a massachusettsi bíróság erős felülvizsgálati módszert alkalmazott, ezáltal kiterjesztette az egészségügyi fedezetet további 34 000 legális migránsra.¹⁹¹

A massachusettsi program modellül szolgált a nemzeti *Patient Protection and Affordable Care Act*hez („*Obamacare*”), amit az Obama-adminisztráció idején fogadtak el.¹⁹²

A Finch-ügy a hatalmi ágak közötti együttműködés pozitív példájának is tekinthető, emellett azonban ez a dön-

187 M. TUSHNET: *State Action, Social Welfare Rights, and the Judicial Role: Some Comparative Observations*. Chicago Journal of International Law, 2002. 3. sz., 435–53., 447.

188 Vö. *Katzenbach v. Morgan* ügygel, amelyben – a Hershkoff–Loffredo szerzőpáros szerint vitathatóan – a bíróság megengedte a Kongresszus számára, hogy szélesebben definiálja az egyenlőségi jogokat, mint a bíróságok. Ehhez képest a *City of Boerne v. Flores* ügyben a bíróság a Kongresszusnak minden ilyen szerepét tagadta. HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 257. (147. lj.)

189 *Califano v. Westcott*, 443 US 76, 89 (1979)

190 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 258.

191 J. YANG – S. CHROBACK: *Commonwealth Care FY2013 Procurement Results*. Board of Directors meeting. April 12, 2012, <http://archives.lib.state.ma.us/bitstream/handle/2452/119155/ocn793126395.pdf?sequence=1> (2017-10-31); idézi HERSHKOFF – LOFFREDO: i. m. 258. (152. lj.)

192 E. W. LEONARD: *State Constitutionalism and the Right to Health Care*. University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, 2010. 12. sz., 1388–1391.

tés egyfajta „takaródzót” is biztosított a választott tiszt-ségviselőknek, akik egyébként támogatták az univerzális egészségügy alapelvét, de féltek kiterjeszteni a szűkös anyagi forrásokat a nem igazán kedvelt migránsokra.¹⁹³

Massachusetts egy fenntartható, jól látható állami szerepvállalást tett az univerzális egészségügyi ellátás irányába, egyfajta háttérnormát alkotva ezáltal. Ez ugyan nem volt elégséges ahhoz, hogy egy tevőleges alkotmányos kötelezettséget írjon elő az egészségügyi ellátásra, ugyanakkor arra alkalmas volt, hogy még ezekben a nehéz időkben is megvédje a jogegyenlőséget annak „felhígulásától”. Ez az elméletben megjelenő követelés közvetett módon támogatásra talált a US Supreme Court 2012-es mérőföldkő döntésében, meggátolva a tagállami kormányt abban, hogy feltételekhez kösse a Medicaid programok további szövetségi finanszírozását.¹⁹⁴ A Supreme Court *implicitely elismerte a hosszan tartó szövetségi elkötelezettséget* a Medicaid iránt. Ez az elköteleződés magában foglalja a szociális jóléti szolgáltatások finanszírozását is, amelyet a Kongresszus alkalmasszerűen nem szüntetett meg.¹⁹⁵ Ugyanakkor ezen az alapon még ez ideig egyetlen

egyesült államokbeli bíróság sem blokkolt egyetlen szociális program tagállami vagy nemzeti-tagállami kormány általi megszüntetését.¹⁹⁶ A Hershkoff–Loffredo szerzőpáros szerint vélhetően itt is kezd kialakulni az az álláspont, mint a massachusettsi bíróságon, hogy ti. a bíróság tartózkodik attól, hogy érvényesítse a migránsok tagállamok általi kizárását az egyébként univerzális egészségügyi ellátásból.¹⁹⁷

Ugyanakkor a szociális jogok bírói úton történő kikényszeríthetősége e jogoknak számos kontrakciklus előnyt, valamint széles körű politikai diskurzust biztosít (amely vita máskülönben csak a takarékoságra fókuszálna), figyelembe véve ezáltal a *demokratikus értékeket és az emberi méltóság megőrzését*.¹⁹⁸

193 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 259.

194 *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S Ct 2566 (2012).

195 *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 132 S Ct 2601–7.

196 E. RUBIN: *The Affordable Care Act, the Constitutional Meaning of Statutes and the Emerging Doctrine of Positive Constitutional Rights*. *William & Mary Law Review*, 2012. 53. sz., 1639–715. Ez a tanulmány a Hershkoff–Loffredo szerzőpáros szerint optimistán érvel amellett, hogy a „National Health Care Act” irányába azt sugallja, hogy az USA alkotmánya garantál ún. pozitív jogokat (úgy mint pl. alapvető egészségügyi ellátást), arra bátorítva ezzel a Supreme Courtot, hogy az alkotmány részének ismerje el ezeket a jogokat. Lásd: HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 260. (160. lj.)

197 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 260.

198 HERSHKOFF–LOFFREDO: i. m. 266.

AZ ÚJ PP. IRATMINTATÁRA

Beadványtervezetek az új Pp. minden eljárási cselekményéhez, összesen 388 iratminta

SZERZŐK: **Belcsák Róbert Ferenc, Gelencsér Dániel, Kőrös András, László András Dániel, Orosz Árpád, Parlagi Mátyás, Reviczky Renáta, Turbucz Zoltán**

SZERKESZTŐ: **Varga István**

A SZERKESZTŐ MUNKATÁRSA: **Gelencsér Dániel**

Az új Pp. a professzionális pervitel megteremtése érdekében nagyban épít a polgári per szereplőinek aktív, szakszerű közreműködésére, a jogi képviselőkkel szemben a jelenleginél magasabb követelményeket állít fel. Az új törvény az eddiginél jóval bonyolultabb szabályozást vezet be, továbbá számos olyan – első ránézésre nehezen észlelhető – részletszabályt tartalmaz, amely megnehezíti a befogadható beadványok elkészítését. Az alapjaiban megváltozó jogi környezet a jogi képviselőket vélhetően komoly kihívások elé fogja állítani, melyek leküzdésében segítséget nyújthat ez a bírói, ügyvédi, közjegyzői és a tudományos szféra kiemelkedő képviselői által készített iratmintatár. A kötetet Varga István tanszékvezető egyetemi tanár, ügyvéd, a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság tudományos titkára szerkesztette.

A kézikönyv a megszokott iratmintatárakhoz képest részletesebben, a peres eljárás teljes folyamatát végigkövetve jeleníti meg az egyes iratmintákat. A szerzők figyelemmel voltak az új részletszabályokra is: minden minta a teljesség igényével tartalmazza az új Pp.-vel egy időben hatályba lépő, releváns változásokat, így például az új illeték-, illetve költségmentességi szabályokra történő hivatkozásokat. A határon átnyúló ügyek számára dinamikus növekedésére figyelemmel az összeállítás tartalmaz európai uniós, illetve nemzetközi jogi aktusok alapján készült mintákat is. A legjellemzőbb iratoknál – például a keresetlevélnél, fellebbezésnél – a kiadvány több alternatívát is kínál, emellett minden beadványhoz az új szabályok gyakorlati alkalmazását elősegítő gyorstáblázat is tartozik.

Az új Pp. iratmintatára és A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I–III. együttes ára: 30 000 Ft

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14. FAX: (36-1) 349-7600 TELEFON: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu



Ára: 15 000 Ft

WEBS VÁSÁRLÁS
-5%

www.hvgorac.hu

Tanulmány

Bodnár Eszter egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban¹

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága aktív szerepet játszik Európa választási standardjainak kialakításában. E tevékenysége során általános ajánlásként fogadta el *Code of Good Practice in Electoral Matters* című dokumentumot, és az egyes országok választási törvényeit egyedi véleményekben méri az ebben megfogalmazott elvárásokhoz. E soft law követelmények kötelező jogi erővel nem, de jelentős politikai autoritással bírnak, és mivel a bíróságok (mind nemzeti, mind nemzetközi szinten) egyre inkább felhasználják a dokumentumot a választási alapelvek értelmezéséhez, közvetetten kikényszeríthetővé is válnak. Magyarországnak az Európa Tanács és a Velencei Bizottság tagjaként figyelemmel kell lennie ezekre az elvárásokra a választási szabályozás és gyakorlat kialakításakor.

I.

A Velencei Bizottság tevékenysége a választások és népszavazások területén

Az Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel, ismertebb nevén a Velencei Bizottság az *Európa Tanács tanácsadó szerve alkotmányos kérdésekben*, amit gyakran a legsikeresebb szervének is tartanak.²

Az 1990-ben létrehozott Velencei Bizottság szerepe, hogy jogi tanácsot adjon a tagállamoknak, és segítsen az államoknak összhangba hozni a jog- és intézményrendszerüket az európai standardokkal és nemzetközi tapasztalatokkal a demokrácia, emberi jogok és a jogállamiság területén. Emellett *segít a közös alkotmányos örökség terjesztésében és megszilárdításában*.³ A Bizottság *három fő kérdéskörrel* foglalkozik: a demokratikus intézmények és alapvető jogok, az alkotmánybíráskodás és rendesbíráskodás, valamint a választások, népszavazások és politikai pártok területekkel.⁴

kodás, valamint a választások, népszavazások és politikai pártok területekkel.⁴

Az Alapszabály szerint a tagállamok és az Európa Tanács szervei véleményt kérhetnek a Velencei Bizottságtól.⁵ A Bizottság tevékenységének egyik területe az alkotmányos együttműködés az egyes országokkal, tanácsadás alkotmányok, alkotmánymódosítások, alkotmányjogi törvények megalkotásakor, a másik pedig átfogó vélemények vagy tanulmányok készítése, amelyek lehetőséget adnak a közös alkotmányos örökség standardjainak meghatározására.⁶

A Velencei Bizottság által *alkalmazott standardok* elsősorban az Európa Tanács standardjai: a demokrácia, az emberi jogok védelme és a jogállam. Míg az alapjogok területén a Bizottság elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlatára támaszkodik, a többi területen magának kell azonosítania a közös alkotmányos örökség elemeit.⁷

Az egyes országok tervezett (vagy már elfogadott) jog-

1 A tanulmány a Kúria választási és népszavazási ügyeket vizsgáló joggyakorlat-elemző csoport keretében készített anyag rövidített változata. A csoport következtetései elérhetőek a Kúria honlapján. A tanulmány kéziratára tett észrevételekért köszönettel tartozom Péterei Attilának és Tordai Csabának.

2 DÜRR, RUDOLF: *The Venice Commission*. In: Council of Europe. (ed.: Kleinsorge, Tanja E. J.), The Netherlands, Wolters Kluwer, 2013. 151.

3 A Bizottságnak 61 tagállama van, az Európa Tanács 47 tagja és 14 más állam. Emellett öt állam megfigyelői státuszban, egy pedig társult tag státuszban vesz részt a munkában. Az Európai Bizottság és az EBESZ Demokrácia és Emberi Jogok Irodája (OSCE/ODIHR) nem tag, de részt vesz a plenáris üléseken. Magának a Bizottságnak a tagjai egyetemi professzorok a közjog vagy nemzetközi jog területéről, legfelsőbb bírósági bírák, alkotmánybírák, parlamenti képviselők, köztisztviselők. Négy évre bízzák meg őket a tagállamok, de önállóan, utasítások nélkül járnak el.

4 For democracy through law – The Venice Commission of the Council of Europe. http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN (2017.10.19.)

5 A tagállamokból általában a parlamentek, kormányok, miniszterek élnek ezzel a lehetőséggel, de a Bizottság befogad kéréseket alkotmánybíróktól és ombudsmanoktól is. Az Európa Tanács szervei közül a Parlamenti Közgyűlés kér általában véleményeket.

6 DÜRR: i. m. 151–152.

7 Ezt a tagállamok alkotmányos rendszerének különbözőségét figyelembe véve teszi meg: sohasem javasol egy minta megoldást, hanem véleményezi az állam által választott rendszert. Nyitott tehát a különböző megoldásokra, de ragaszkodik az európai alkotmányos örökség minimumstandardjaihoz. DÜRR: i. m. 157–158.

szabályairól készített vélemények mellett a Bizottság kibocsát általános ajánlásokat is, amelyek közül a legfontosabb a *Code of Good Practice in Electoral Matters* (a továbbiakban: Kódex).⁸

A Kódex létrehozását az *ET Parlamenti Közgyűlése kezdeményezte* 1264(2001) határozatában, felhívta a Velencei Bizottságot, hogy készítsen egy dokumentumot, amely meghatározza az általános standardokat, amelyek teljesítendő minimumkövetelményeket rögzítenek vagy megtiltanak bizonyos magatartásokat annak érdekében, hogy szabad és demokratikus választásokat tartsanak. A Közgyűlés célja az volt, hogy hatékonyabban tudják figyelemmel kísérni a tagállamok alkotmányos követelményeknek való megfelelését, harmonizálva a választási standardokat.⁹ Tehát a Kódex célja inkább az Európa Tanács tagállamainak alkotmányos rendszereiben alkalmazott megoldások, szokások, elvek strukturálása és összegyűjtése volt, nem új kötelező szabályok alkotása – éppen ennek köszönheti egyébként a Kódex a magas szintű elismertségét és autoritását.¹⁰

Ez a tanulmány azt tűzte ki célul, hogy a közös európai választójogi standardokhoz, elsősorban a Velencei Bizottság általános ajánlásához, a Kódexhez mérje hozzá a jelenleg hatályos, választásokról szóló magyar szabályozást, valamint a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatát, kiemelve a legfontosabb követelményeket.

II.

A magyar választási szabályozás és gyakorlat a Kódex mérlegén

A Kódex azzal a megállapítással indul, hogy az emberi jogok és a jogállam mellett a demokrácia Európa alkotmányos örökségének és az Európa Tanács három pillérének egyike. A demokrácia elképzelhetetlen választások nélkül, amelyeket a demokratikus jellegüket biztosító alapelveknek megfelelően tartanak. Ezek az alapelvek „*Európa választási örökségét*” alkotják. Ez az örökség két részből áll: az egyik részt a *választási alapelvek* alkotják, azaz az általános, egyenlő, szabad, titkos és közvetlen választójog; a másik rész pedig az az alapelv, hogy demokratikus választásokat csak akkor lehet tartani, ha bizonyos *de-*

mokratikus feltételeket biztosítanak, így az alapvető jogokat, a választási szabályozás stabilitását és a hatékony eljárási garanciákat.¹¹

1. Európa választási örökségének alapelvei

Európa választási örökségének öt alapelve az általános, egyenlő, szabad, titkos és közvetlen választójog. Emellett rendszeres időközönként kell választásokat tartani.¹²

1.1. Az általános választójog azt jelenti, hogy minden természetes személynek van aktív és passzív választójoga, azonban korlátozásoknak vethető alá.

A magyar szabályozás megfelel azoknak a követelményeknek, amelyek a választójog életkorhoz, állampolgársághoz, lakóhelyhez kötéséről szólnak.¹³ Problémásabb azonban a helyzet a *választójogból való kizárás* esetén.¹⁴

A bűncselekmény elkövetése esetén történő kizárás vonatkozásában a magyar szabályozás megfelel a követelményeknek, a bíróságok azonban igen *nagy arányban zárnak ki a választójogból szabadságvesztésre ítélt személyeket*, amely megkérdőjelezi, hogy a gyakorlatban valóban megvalósul-e az arányosság.¹⁵ Nem felel meg a Kódex követelményeinek az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint nincs választójoga annak, akit *belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt*. Ez a szabályozás és gyakorlat ellentétes Magyarország más nemzetközi jogi kötelezettségeivel is.¹⁶

11 Kódex, Explanatory Report, 1–2. pont.

12 Kódex, Guidelines, I. pont.

13 Kódex, Guidelines, I.1.1. a–c. pont.

14 A Kódex szigorú követelményeket határoz meg arra nézve, hogy hogyan lehet valakit kizárni a választójogból: törvényben kell meghatározni a kizáró okot, tekintettel kell lenni az arányosság elvére, a passzív választójognál a kizárás feltételei enyhébbek lehetnek, a kizárás csak meghatározott okból következhet be, bíróságnak kell döntenie a kizárásról (Guidelines, I.1.1.d. pont). A Kódex eredetileg két lehetséges kizáró okot sorolt fel: a belátási képesség hiányát és súlyos bűncselekmény elkövetését. 2011 decemberében azonban a Velencei Bizottság egy felülvizsgált értelmezési deklarációt fogadott el, amely már amellett foglalt állást, hogy valamennyi fogyatékossgal élő személynek biztosítani kell a választójogát. Revised interpretative declaration to the code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16–17 December 2011) [CDL-AD(2011)045-e].

15 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 5–6.

16 Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2012-ben lefolytatott vizsgálata során a releváns joganyag felülvizsgálatára hívta fel Magyarországot annak érdekében, hogy minden fogyatékossgal élő személy a fogyatékossgára, jogi helyzetére vagy a lakóhelyére tekintet nélkül rendelkezzen választójoggal, és másokkal egyenlő feltételek mellett vehessen részt a politikai és közéletben. Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session [CRPD/C/HUN/CO/1 (CRPD, 2012)]. Ugyanezt állapította meg egyedi ügyben 2013 szeptemberében. Views of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under article 5 of the Optional

8 Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) [CDL-AD (2002) 23 rev].

9 LÉCUYER, YANNICK: *The right to free elections*. Strasbourg, Council of Europe, 2014. 21. A Kódex keletkezéstörténetét részletesen ismerteti CLERFAYT, GEORGES: *The European Electoral Heritage and the Code of Good Practice in Electoral Matters*. In: *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*. Strasbourg, Council of Europe, 2005. 29–36.

10 FASONE, CRISTINA – PICCIRILLI, GIOVANNI: *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in „Harmonizing” Electoral Rights*. *Election Law Journal*. 2017. 2. sz. 248–249.

Tanulmány

A választójog általánosságát biztosító eljárási feltétel a *megbízható névjegyzék*.¹⁷ A magyar szabályozás többnyire megfelel az erre vonatkozó követelményeknek.¹⁸ Problematikus azonban, hogy a kérelmekre névjegyzékbe került, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok adatainak frissítésére automatikusan nem kerül sor.¹⁹ A nemzetközi követelményekkel jobban összhangban állna egy olyan megoldás, amely szerint a *külföldön élő választópolgároknak* minden választás előtt regisztrálniuk kellene a választási névjegyzékbe, azaz a regisztráció minden választási időszakban újraindulna.²⁰ Egy másik lehetséges megoldás, hogy a külföldön élő választópolgárok a regisztráció után folyamatosan szerepelnek a névjegyzékben, és a külképviseleteken további feltételek teljesítése nélkül szavazhatnak. Azonban, ha levélben kívánunk szavazni, akkor azt az adott választás előtt kell jeleníteniük, esetleg évente az abban az évben tartandó választásokra vonatkozóan.²¹ Természetesen ebben az eset-

ben a külföldön élők a választási folyamat megindulásakor tájékoztatást kapnak a regisztrációs kötelezettségükről, illetve lehetőségükről.

1.2. A *jelölési rendszer* tekintetében a Kódex elfogadhatónak tartja meghatározott számú aláírás összegyűjtésének előírását, ez azonban nem lehet több az érintett választókerület választópolgárai 1%-ánál.²² Ennek az ajánlásnak a legtöbb választástípust illetően megfelel a jogalkotó, csak a polgármesterek választásánál nem.²³

A Kódex előírásokat tartalmaz az ajánlások gyűjtésére és ellenőrzésére is.²⁴ A korábbi szakmai kritikák²⁵ és nemzetközi ajánlások²⁶ nyomán átalakított ajánlási rendszer bizonyos problémákat megszüntetett, helyette azonban újakat hozott fel.

Új problémaként jelentkezett a *határidőre le nem adott ajánlóívek esetén fizetendő bírság*, illetve annak objektív, kimentést nem engedő jellege. Mind a Kúria²⁷, mind az

Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011. Ld. részletesen GOTHÁRDI ENIKŐ: *A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról*. Magyar Jog. 2017. 6. sz. 327–337.

- 17 Követelmény, hogy a névjegyzék állandó legyen; rendszeresen, legalább évente frissítsék az adatait; nyilvános legyen; a választópolgárok számára rendelkezésre álljon jogorvoslat arra az esetre, ha kimaradtak a névjegyzékből, illetve ha adataik helytelenül szerepelnek benne; külön névjegyzékkel kell biztosítani, hogy azok is bekerüljenek a névjegyzékbe, akik később érik el a választójogi korhatárt vagy elköltöznek. Kódex, Guidelines I.1.2. pont.
- 18 A központi névjegyzék egy folyamatosan, a választások közötti időszakban is vezetett átfogó nyilvántartás, amiből a választópolgárok a konkrét választási eljárásban valamely más névjegyzékbe kerülnek át. Bekerülnek a névjegyzékbe azon választópolgárok is, akik később érik el a választójogi korhatárt vagy időközben elköltöznek. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetén pedig, akik kérelmekre kerülnek be a névjegyzékbe, folyamatosan van lehetőség a kérelem benyújtására, azaz a választások közötti időszakokban is. Szintén hosszú időn keresztül, egészen a szavazást megelőző 16. napig van lehetőségük a névjegyzékbe kerülésre az Európai Unió magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárainak, akik az európai parlamenti választáson Magyarországon szeretnének szavazni [Ve. 334. § (2) bekezdés]. A Kódex ajánlásainak megfelelően a választás kitűzésétől a névjegyzék lezárásáig a település szavazóköri névjegyzékének adatait a helyi választási irodában bárki megtekintheti [Ve. 118. § (1) bekezdés], a választópolgár a saját adatairól másolatot kérhet [Ve. 96. § (3) bekezdés], illetve a szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgárok neve és laccíme közvetlen politikai kampány céljára – díj ellenében – kiadható, hacsak a választópolgár nem tiltotta ezt meg (Ve. 153. §). A szavazás napján a szavazóhelyiségben már nincs lehetőség a névjegyzékbe kerülésre.
- 19 A Nemzeti Választási Iroda elnökének a 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazással kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról szóló beszámolója szerint a népszavazás előtt több mint ötszáz esetben érkezett vissza a szavazási levélsomag, mert az nem volt kézbesíthető, a szavazási levélsomag személyes átvételét kérő választópolgárok közül több mint 15 000-en nem vették át a levélsomagot. A választópolgár kérheti a névjegyzékben szereplő adatai módosítását és törlését, ha azonban ezt nem teszi meg, akkor a regisztrációtól számított tíz évig az eredeti adatokkal marad benne a névjegyzékben. Ez azt eredményezi, hogy ebben az időszakban valamennyi országgyűlési választáson és országos népszavazáson szavazási iratot kézbesítenek számára, akkor is, ha időközben elköltözött vagy meghalt.
- 20 Ezt a megoldást követi Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Portugália és Spanyolország.
- 21 Az elsöre példa Észtország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Né-

metország, Románia, Svédország, a másodikra az Amerikai Egyesült Államok.

22 Kódex, Guidelines, I.1.3.i.–ii. pont.

23 Az országgyűlési választásokon 500 ajánlást kell összegyűjteni az átlagosan 70 000 választópolgárral rendelkező választókerületekben. Az európai parlamenti választáson 20 000 ajánlást kell összegyűjteni a kb. 8 millió választópolgártól. Az önkormányzati választáson az egyéni listás, illetve egyéni választókerületi jelöltekre előírt 1%, a megyei választókerületi listára előírt 0,5%, illetve a főpolgármester-jelöltől megkövetelt 5000 ajánlás (kb. 1,4 millió választópolgár mellett) is megfelel a követelményeknek. A polgármestereknél azonban – a lakosságszámtól függően – ez akár 3% is lehet, azaz nem áll összhangban a Kódex követelményeivel ez az előírás.

24 Világos szabályok alapján kell megtörténnie, minden aláírást ellenőrizni kell (kivéve, ha megvan már a kellő számú aláírás, utána nem kell folytatni az ellenőrzést), illetve az ellenőrzést be kell fejeznie a kampány kezdetéig. Kódex, Guidelines, I.1.3.iii.–v. pont.

25 Ld. pl. Szigeti Péter hozzászólása. In SZIGETI PÉTER – SZOBOSZLAI GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE – HEGEDŰS DÁNIEL – UNGER ANNA – MAGYAR KORNÉLIA – LÁSZLÓ RÓBERT – GYÓRI GÁBOR: *Fórum a választási rendszerről*. Fundamentum. 2010. 4. sz., 55. CSERNY ÁKOS: *A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében*. Új Magyar Közigazgatás. 2010. 3. sz. 19–21. HALMAI GÁBOR: *A 2006-os parlamenti választás és az eljárási jog*. Fundamentum. 2006. 3. sz. 117. MOLNÁR MIKLÓS: *A választási eljárási jog korszerűsítési irányairól*. Magyar Közigazgatás. 2004. 11. sz. 671.

26 EBESZ a 2010. évi választásról készített jelentésében elsősorban az összegyűjtendő ajánlások magas számát, valamint azt kritizálta, hogy szabályozás hiányában az ajánlások ellenőrzésére különböző szempontok alapján került sor az egyes választási bizottságok előtt, ezért e törvényi szabályozás megalkotását sürgette. Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 12. A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája a Vjt.-ről készített közös jelentésben is összefoglalja, hogy a 2010. évi választáskor számos panasz érkezett az ajánlószevények vásárlására, az ajánlószevények más jelöltek ellehetlenítését célzó „túlgyűjtésére” vonatkozóan. Ezért a két szervezet olyan törvényi garanciák megalkotását sürgette, amelyek megakadályozzák a visszaéléseket. Joint opinion on the act on the elections of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st plenary session (Venice, 15–16 June 2012), point 39.

27 A bírságot kiszabó határozatok ellen több tucat bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Kúriához. A Kúria ezeket szinte kivétel nélkül elutasította, mivel „az ajánló ívek átadásának elmulasztása miatt a kötelezett objektív felelősséggel tartozik, a mulasztáshoz vezető egyedi kö-

Alkotmánybíróság²⁸ elutasította az ezzel kapcsolatos panaszokat, a felelősséget a jogalkotóra hárítva. Az EBESZ választási megfigyelői missziója javasolta a bíróság felülvizsgálatát, figyelemmel arra is, hogy az ajánlóivek leadása nem feltétlenül biztosítja a személyes adatok védelmét.²⁹ Az önkormányzati választások előtt a jogalkotó egyrészt enyhítette a bíróság mértékét, másrészt a határidő elteltét követő napon benyújtott, ajánlást nem tartalmazó ívek után kizárta a bíróság kiszabását.³⁰

Problémaként jelentkezett a kettős ajánlásból következően az ajánlások másolása, meghamisítása, illetve ezek hatáság általi kiszűrése is.³¹

Előrelépés viszont, hogy az EBESZ 2010. évi választási megfigyelői missziójának jelentésében foglalt javaslatoknak eleget téve, és a Kódex követelményeit is teljesítve a törvényalkotó a választási eljárásról szóló törvényben (Ve.) pontosan meghatározta az ajánlások érvényességére és ellenőrzésére vonatkozó szabályokat.³²

rülmények értékelésére, mérlegelésére, méltányosság gyakorlására ez okból nincs lehetőség. Erre figyelemmel a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen” (Kvk.I.37.267/2014/2. számú döntés). A Kúria megváltoztatta a bizottsági döntést a Kvk.IV.37.331/2014/2. számú ügyben, mert a választási iroda tévedett, amikor a kérelmezett által behozott ajánlóíveket nem vette át. Elismerte, hogy az átvételt azért tagadta meg, mert az átdától meghatalmazást kért, holott a vonatkozó előírások szerint meghatalmazás nélkül, bárki átadhatja az íveket az OVI-nek.

28 Az Alkotmánybíróság is visszautasította a bírósági döntéseket vagy az érintett jogszabályhelyt érintő panaszokat, mondván az alkotmányjogi panasz nem vet fel olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében valamely bíróság meghatározásakor a jogalkotó olyan szempontokat vesz figyelembe, mint pl. a jogsértés természete, a jogellenes cselekmény súlya vagy ismétlődése, a megelőzés, a szankció visszatartó hatása a jogsértéstől, vagy a jogsértés által okozott közérdeksérelem. A jogalkotót széles körű szabadság illeti meg abban a kérdésben, hogy az egyes jogsértésekkel szemben milyen eszközökkel kíván fellépni. Így, konkrét esetben, az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot erősítő intézkedésnek minősítette a jogalkotó részéről objektív felelősségi alapon nyugvó bírságszabályok megalkotását. 3075/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [20]–[23].

29 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 12.

30 Ve. 124. § (3) bekezdés.

31 Az EBESZ 2014. évi megfigyelői missziója jelentésében arról számolt be, hogy több civil szervezet hívta fel a választópolgárokat, hogy ellenőrizzék, nem adott-e le valaki a nevükben ajánlást, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság tájékoztatása szerint azonban mivel ezek az adatok nem állnak rendelkezésre digitálisan, ezért nincs lehetőség ilyen mennyiségben a hozzáférésre. Több rendőrségi eljárás is indult az aláírások meghamisításának gyanúja miatt. Ezért javasolták, hogy a jogalkotó vezessen be egy olyan mechanizmust, amely lehetővé teszi az ajánlások ellenőrzésére irányuló panaszok kivizsgálását. Ezt nyitottá kell tenni a választópolgárok számára, és még a választás napja előtt, időben le kell zárulnia az eljárásnak. Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 11. Az önkormányzati választások előtt a jogalkotó kiegészítette a törvényt egy új rendelkezéssel, miszerint „[a] választási iroda az ajánlóíveken szereplő személyes adatok közül az érintett kérelmére csak azokról köteles tájékoztatást adni, amelyek ellenőrzését a 125. § (3) bekezdése alapján elvégezte” [Ve. 2. § (4) bekezdés]. Ezzel tehát biztosította a saját személyes adatokhoz való hozzáférést, azonban csak a már ellenőrzött ajánlások esetén.

32 Egy ügyben került sor a Kúria által az ajánlások érvényességére vonatkozó bizottsági döntések felülvizsgálatára, az ajánlások tételes ellenör-

1.3. Az egyenlő választójog a Kódex szerint öt követelményt összegez: a szavazatok egyenlő száma, a szavazatok egyenlő súlya, az esélyegyenlőség, a kisebbségek egyenlősége és a nemek egyenlősége követelményeket.³³

Az egyenlő szavazatszám a Kódex szerint azt jelenti, hogy minden választópolgárnak egy szavazata van, ahol pedig a választási rendszer alapján több szavazattal rendelkeznek, ott az minden választópolgárt megillet.³⁴ A Magyarországon kívül élőknek nem két szavazatuk van a választáson; egyéni választókerületi jelöltre nem, kizárólag pártlistára szavazhatnak. Az alkotmányozó hatalom az alkotmányszövegbe e szabályozás alkotmányosságának megalapozására az egyenlőség elve alóli kivételt illesztett.³⁵ Az EJEB egy nagyon hasonló szabályozás vonatkozásában állapította meg, hogy nem sérti a választójog egyenlőségét, ha a külföldön élők kevesebb szavazati joggal rendelkeznek, így nagy valószínűség szerint a magyar szabályozást sem találná egyezményesértőnek.³⁶

A következő összetevő a választójog egyenlő súlya: a mandátumokat egyenlően kell elosztani a választókerületek között.

A Kódex részletes szabályokat határoz meg a választókerületek kialakítására vonatkozóan a parlamenti, regionális és helyi választásokra.³⁷ Ezekre a követelményekre

zésével, amikor az OVB helytelenül állapította meg az érvényes aláírások számát, azonban ez a felülvizsgálat sem eredményezett a jelöltséghez szükséges számú aláírást Kvk.III.37.327/2014/5. számú végzés. A Kúria – az NVB-vel szemben – enyhítette a bizonyítási terhet, és elegendőnek tartotta a jogsértés tényének állítását, nem követelte meg a bizonyítékok benyújtását, hiszen azok ebben az esetben nem feltétlenül kerülnek a kifogástevő birtokába.

33 Az első két elem megegyezik az Alkotmánybíróság által követett egyenlőségfogalommal, amely szerint a választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál. 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

34 Kódex, Guidelines, I.2.1. pont.

35 Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés.

36 Oran c. Turkey, Affaire du 15 avril 2014, no. 28881/07 et 37920/07. Az Oran-ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy azok a török állampolgárok, akik több mint hat hónapja külföldön élnek, kizárólag a politikai pártok által állított listákra szavazhatnak, egyéni jelöltekre nem. A Bíróság elfogadta a törvényhozó hatalom azon érvelését, hogy korlátozni akarták azon választópolgárok befolyását a parlamenti választások eredményére, akik nem az ország területén laknak, hiszen a parlamenti döntései elsősorban az ország területén élőknek hatnak ki. Elfogadta továbbá azt, hogy a külföldön élők választójogának korlátozására azért került sor, hogy az ország, valamint a választás eredményeképpen hatalomra kerülő kormány politikai stabilitását biztosítsák.

37 Világos és kiegyensúlyozott módon kell elosztani a választókerületek között a mandátumokat, a lakosság, a választópolgárok száma vagy az aktuálisan szavázó választópolgárok száma alapján. Figyelemmel kell lenni a földrajzi, közigazgatási, valamint lehetőleg a történelmi határokat is. Az eltérés a választókerületek között nem lehet nagyobb 10%-nál, és semmiképpen nem lépheti át a 15%-ot, csak kivételes körülmények esetén (pl. a kisebbségek védelme érdekében). A mandátumok elosztását legalább tízévente felül kell vizsgálni, lehetőleg a választási időszakon kívül. Figyelembe kell venni egy bizottság véleményét, amelynek tagjai függetlenek, és lehetőség szerint van köztük földrajztudós, szociológus,

Tanulmány

az Alkotmánybíróság is hivatkozott a választókerületek beosztását felülvizsgáló első döntésében.³⁸

A két alkotmánybírói határozatot³⁹ követően elfogadott szabályozás előrelépést jelentett, számos ponton azonban nem felel meg a Kódexben foglalt, illetve az Alkotmánybíróság által támasztott követelményeknek.⁴⁰ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) szerint a választókerületek felülvizsgálatát ugyanis az Országgyűlés végzi el, nincs azonban szó arról, hogy a felülvizsgálatról szóló döntést valamilyen szakmai szerv, például Választókerületi Bizottság készítené elő, ahogy ezt a Kódex javasolta.⁴¹ A törvény nem ír elő időpontot a felülvizsgálatra és nem állapít meg jogkövetkezményt az elmaradás esetére. A főszabály szerint 15%-os, kivételesen 20%-os eltérés azonban magasabb, mint a Kódexben ajánlott 10–15%.

Az egyéni választókerületek területének kialakítására vonatkozó törvényi elvek világosak,⁴² nem világos azonban, miként biztosítható, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő választókerületi beosztás jöjjön létre, ha a parlamenti szakaszban a melléklet módosítására irányuló benyújtott törvényjavaslat még számtalan módosításon esik át.⁴³ Szükséges lenne az előterjesztő részéről egy részletes, a konkrét számokat tartalmazó indokolásban való bemutatása annak, hogy a beosztás valóban megfelel a törvényi rendelkezéseknek.

Az önkormányzati választások esetén azonban nagyrészt teljesülnek az ajánlások, az eltérés azonban itt is ma-

gas, mert ugyan legfeljebb az átlagtól való 15%-os eltérést ír elő a törvény, a felülvizsgálatra azonban csak akkor kerül sor, ha 20%-ot meghaladja az eltérés.

A következő követelmény az *esélyegyenlőség*, amelyet a pártoknak és a jelölteknek kell garantálni. Ez magában foglalja az állami szervek semleges eljárását, különösen a választási kampány, a médiában, különösen a közszolgálati médiában való megjelenés, valamint a pártok és kampányok állami finanszírozása területén.⁴⁴

A Ve. *több garanciális szabályt tartalmaz a választási kampányra vonatkozóan*, amelyek lehetővé teszik, hogy a jelöltek és jelölő szervezetek a hagyományos kampányeszközökhöz egyformán hozzáférjenek. Ilyen például az adat szolgáltatás a névjegyzékből közvetlen politikai kampány céljára, a választási gyűlések bejelentés nélküli tartása, a plakátok engedély és bejelentés nélküli készítése, és – kevés korlátozástól eltekintve – szabad elhelyezése.

A plakátokkal kapcsolatos kezdeti diverz kúriai gyakorlat⁴⁵ végül az Alkotmánybíróság döntésével is megerősített olyan irányban oldódott fel, amely a szabad elhelyezés alóli kivételeket a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása érdekében szűkítően értelmezi, és lehetőséget biztosít a plakátok elhelyezésére villanyoszlopon⁴⁶ és felfestésre az úttesten.⁴⁷ Az esélyegyenlőség választási kampányban való előmozdítását szolgálta a Kúria azon végzése, amely szerint a közterületen elhelyezett pulton történő ajánlásgyűjtést nem lehet közterület-használati engedélyhez kötni.⁴⁸

Az EBESZ megfigyelői missziója azonban kritizálta a helyzetet, hogy az *ellenzéki pártoknak és jelölteknek kevesebb hozzáférésük volt a hirdetőfelületekhez*, mert azok tulajdonosa a kormányhoz közeli gazdasági társaság volt. Ezért olyan szabályozás megalkotását sürgették, amely biztosítja az esélyegyenlőséget a köz- és magánterületek kampányban való felhasználása területén.⁴⁹

és egyenlő arányban vesznek részt benne a pártok képviselői, illetve a kisebbségek képviselői. Kódex, Guidelines, I.2.2. pont.

38 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 253–254.

39 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.

40 Ezért az ajánlások nagy részét megismételte a Velencei Bizottság az új Vjt.-ről készített véleményében. Joint opinion on the act on the elections of members of parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012) [CDL-AD(2012)012].

41 Kérdésként vehető fel, hogy milyen garanciák biztosítják a kiegyensúlyozottságot és elfogulatlanságot. Nem tudni, a módosításhoz szükséges törvényjavaslatot ki terjeszti az Országgyűlés elé, az kinek a felelőssége: a Kormányé, avagy egy országgyűlési bizottság, illetve egy országgyűlési képviselő is lehet az előterjesztő. A törvényjavaslatot országgyűlési képviselők nyújtották be, a módosító törvények benyújtója vagy a Kormány, vagy országgyűlési képviselő volt.

42 A választókerületek nem léphetik át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, összefüggő területet kell alkotniuk, és a választásra jogosultak számának megközelítően azonosnak kell lennie. Az egyéni választókerületek kialakításakor figyelembe kell venni a földrajzi, nemzeti, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást (bár ez utóbbi figyelembevétele nehezen értelmezhető).

43 Az eredeti törvényjavaslat indokolásából nem derül ki, a parlamenti vitában azonban elhangzott, hogy a törvény 2. mellékletében meghatározott egyéni választókerületi beosztás megfelel ezeknek a szempontoknak. (Parlamenti Napló, 2011. december 2., Szabó Erika felszólalása.) Kérdés viszont, hogy ha az eredeti javaslat meg is felelt ezeknek a szempontoknak, vajon a parlamenti tárgyalás során elfogadott módosító javaslatok következtében változott törvényszövegre, illetve az azóta bekövetkezett határmódosítások utáni állapotra is igaz-e ez az állítás.

44 Kódex, Guidelines, I.2.3.a–b. pont.

45 Ezt kritizálta az EBESZ megfigyelői missziója is. Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 20.

46 Kvk.II.37.307/2014/3. számú végzés és 3065/2014. (III. 26.) AB határozat; Kvk.III.37.355/2014/3. számú, Kvk.I.37.476/2014/3. számú, Kvk.III.37.399/2014/3. számú, Kvk.I.37.491/2014/3. számú végzések. Nem lehet viszont plakátot elhelyezni az ereszcsonon (Kvk.II.37.477/2014/3. számú végzés) és a mellvéden (Kvk.III.37.900/2016/2. számú végzés) mivel azok az épület falával egy tekintet alá esnek. Mivel azonban ez valamennyi jelöltre alkalmazandó szabály, így nem sérti az esélyegyenlőséget.

47 Kvk.II.37.448/2014/2. számú végzés.

48 Kvk.IV.37.184/2014/3. számú végzés.

49 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 13.

A médiakampány szabályozásának viharos története⁵⁰ után jelenleg az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy politikai reklámot a közszolgálati médiaszolgáltató egyenlő feltételek mellett, ingyenesen köteles közzétenni. A törvény meghatározza az időtartam felső korlátját, amely rendkívül alacsony. Egyéb médiaszolgáltató csak akkor tehet közzé politikai hirdetést, ha a szavazást megelőző ötvenedik napig bejelentkezik az NVB-nél, ezt követően is csak ingyenesen teheti közzé a politikai hirdetéseket, szintén korlátozott időtartamban.⁵¹

Ezek a változások súlyosan korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát, amelyről pedig az Alkotmánybíróság kifejezetten megállapította, hogy különösen fontos, hogy a választási kampány időszakában érvényesüljön.⁵² A kampányszabályok változásai összességében mind a politikai verseny korlátozása irányába hatnak, amely pedig a demokratikus államokban az alkotmányos alapfeltételek közé tartozik.⁵³

Az EBESZ megfigyelői missziója is a szabályozás felülvizsgálatát javasolta annak érdekében, hogy lehetőség nyíljon ingyenes és fizetett politikai hirdetések közzétételére is.⁵⁴ Ez a szabályozás ráadásul több olyan problé-

mához vezetett, amely a megkerülésére irányult, és ezért bizonyult jogellenesnek.⁵⁵

Emellett a kiegyensúlyozott tájékoztatás is feltétele az esélyegyenlőség megvalósulásának. Az EBESZ megfigyelői missziója javasolta olyan szabályok megalkotását, amely kizárja a kormányzati befolyást a közmédiában, beleértve a helyi szintet is.⁵⁶

Az Alkotmánybíróság szerint szabad és demokratikus választások nem képzelhetők el anélkül, hogy a sajtó ne a megfelelő tájékoztatáshoz kapcsolódó alkotmányos felelőssége szerint járna el. Ez mindenekelőtt és leginkább a szerkesztés szabadságának elismerését, a tartalmi beavatkozás tilalmának tiszteletben tartását igényli az állam részéről. Meghatározott körben azonban alkotmányosan indokolhatóvá és szükségessé válhat a tájékoztatást érintő egyes követelmények előírása.⁵⁷

Az EBESZ megfigyelői missziója a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi fogalmának módosítását is javasolta, és azt, hogy ennek megvalósulását egy független szerv ellenőrizze, amely panaszok alapján és hivatalból is eljárhat.⁵⁸

Általában a rendeltetészerű joggyakorlás megsértésének értékelte a Kúria, de az esélyegyenlőséggel való összefüggés is megállapítható azoknál az eseteknél, ahol az egyik jelölt vagy jelölő szervezet jogsértő vagy visszaélészerű magatartásával próbált előnyt szerezni a versenyben, például önkényuralmi jelkép használatával⁵⁹, megtévesztő szlogen használatával⁶⁰, óvodai kampánytevékenységgel.⁶¹ Az esélyegyenlőség megsértése volt a tárgy azoknak az eseteknek, ahol a Kúria megállapította a jogsértést, amikor a médiában rendezendő kampányvitára az egyik jelölő szervezetet nem hívták meg⁶², nem adtak neki bemutatkozási lehetőséget⁶³, vagy nem adtak tájékoztatást az eseményeiről.⁶⁴

A pártok, jelöltek és kampányok finanszírozásának átláthatónak kell lennie.⁶⁵ Az ennek részét képező követelményeknek a szabályozás elvileg megfelel, a gyakorlatban azonban a kampányfinanszírozási rendszer számos problémával terhelt.⁶⁶

50 Az Alkotmánybíróság a 1/2013. (I. 7.) AB határozatban megsemmisítette a Ve. vonatkozó részeit, erre válaszul az Országgyűlés az Alaptörvényt úgy módosította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló rendelkezésbe illesztette a korlátozó szabályokat. Az Európai Unió intézményei, valamint a Velencei Bizottság részéről megfogalmazott kritika hatására került sor az Alaptörvény Ötödik módosításának elfogadására.

51 A 2014. évi országgyűlési választásra vonatkozóan egyetlen kereskedelmi médiaszolgáltató sem regisztrált.

52 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620., 624. Más határozataiban pedig a választási kampányt egyenesen a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 272; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.]. Ugyanerre a megállapításra jut az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága: annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közzétele elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampánynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát. (ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja, 25. pont) Ugyanígy nélkülözhetetlen a demokratikus közvélemény kialakulásához az információszabadság alapjoga és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog is. [6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.]. Erről a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön [60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620., 624.].

53 Részletesen érvel a médiakampány nagyobb szabadsága mellett TÖRÖK BERNÁT: *A politikai reklámozás magyar szabályozásáról. Érvek a médiakampány nagyobb szabadsága mellett*. In: Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában (szerk. Cserny Ákos). Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2015. 151–174., valamint M. TÓTH BALÁZS: *Kampánytilalom és kampánykorlátozás alapjogi szemmel*. Fundamentum. 2014. 4. sz. 59–65.

54 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 16.

55 Kvk.II.37.447/2014/5. számú végzés, Kvk.IV.37.359/2014/2. számú végzés.

56 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 17.

57 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [42].

58 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 17.

59 Kvk.I.37.443/2014/4. számú végzés.

60 Kvk.V.37.198/2014/2. számú végzés.

61 Kvk.II.37.395/2014/2. számú végzés.

62 Kvk.II.37.396/2014/3. számú végzés.

63 Kvk.V.37.540/2014/3. számú végzés.

64 Kvk.III.37.465/2014/2. számú végzés.

65 Kódex, Guidelines, I.2.3.d. pont.

66 Ezek részletes elemzése meghaladná e tanulmány kereteit. Kritikákat lásd pl. Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 14. *Kampány-*

Tanulmány

A *nemzeti kisebbségek egyenlősége* tekintetében is megfelelő a szabályozás a Kódex követelményeinek, mivel a nemzetiségek kedvezményes képvisellete nem sérti az egyenlőség elvét a Kódex szerint.⁶⁷ A nemzetiséghez való tartozás megvállása önkéntes, és a szabad identitásválasztás elvén alapul.⁶⁸

Az egyenlőség utolsó összetevője a *nemek egyenlősége*. A Kódex nem írja elő követelményként a női kvóta alkalmazását, így a magyar szabályozás, amelynek – az újból és újból felmerülő szakmai vita és javaslatok ellenére⁶⁹ – nem része ez a jogintézmény, nem ellentétes vele.

1.4. A *választójog szabadsága* két elemből áll: a választópolgár véleményének a szabad alakításából és szabad nyilvánításából, ami magában foglalja például a szavazás szabadságát és az eredmények pontos megállapítását.⁷⁰

A választópolgár szabadsága, hogy kialakítsa véleményét, részben átfedésben van az esélyegyenlőséggel. Az állami szerveknek semlegeseknek kell lenniük, különösen a következő területeken: média, plakátok, gyülekezési jog, pártok és jelöltek finanszírozása.⁷¹ Az állami befolyás kérdése a plakátok és a médiakampány területén is felmerült a legutóbbi választások során.

Az EBESZ megfigyelői missziója *kifogásolta a Kormány kampányát* („Magyarország jobban teljesít”), amely egyértelműen politikai hirdetésnek volt tekinthető, és így beavatkozást jelentett a kampányba. Hasonló kampányt folytattak egyes helyi önkormányzatok is. Ezért az EBESZ jelentésében olyan jogalkotást sürgetett, amely biztosítja az állam és a pártok elválasztását, és megakadályozza, hogy a jelöltek és jelölő szervezetek jogtalan

előnyt szerezzenek a kampányban állami pozíciójuknak köszönhetően. Emellett javasolta a kormányzati hirdetések közzétételére vonatkozó szabályok felülvizsgálatát is az esélyegyenlőség biztosítása érdekében.⁷²

A 2014. évi választások során több, az állam vagy önkormányzatok kampányba való beavatkozásával kapcsolatos eset került a Kúria és az Alkotmánybíróság elé is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közpénzből fenntartott sajtótermékek működésére választási kampányidőszakban speciális követelmények írhatóak elő. Minden jelöltnek alapvetően azonos lehetőségek kell hogy rendelkezésre álljanak a választási kampányban, vagyis a szavazatokért való verseny nyitott kell legyen. Az államnak elkötelezettnek kell lennie a törvények olyan alkalmazása iránt, amely az egyenlő bánásmódot biztosítja minden érintettet illetően a választási eljárásban.⁷³

Ennek ellenére a *gyakorlat elég diverz*. Míg bizonyos esetekben a Kúria megállapította, hogy jogellenesek az állami, önkormányzati kampánytorzító beavatkozások a közpénzből készített, kormányzati sikereket bemutató plakátok és politikai reklámok esetén⁷⁴, vagy amikor önkormányzati sajtótermékek csak egyetlen jelölő szervezetről tesznek közzé népszerűsítő tartalmakat⁷⁵, máshol a kormányzati tevékenység és a kampánytevékenység elhatárolását illetően nehézségbe ütközött, és nem tudta megakadályozni a közhatalmat gyakorlók kampányban való közreműködését.⁷⁶ Két évvel később, a 2016. évi népszavazási ügyekben jutott el a Kúria annak megállapítására, hogy ezekben az esetekben részben eszköztelen, mert a közhatalmi szervek kampányba való beavatkozására vonatkozó szabályok hiányosak.⁷⁷

A választópolgárok szabadságát véleményük nyilvánítására elsősorban a *választási eljárás védi*, amelynek feltételeit az államnak biztosítania kell.⁷⁸ A szavazóhelyiség

kód – A 2014. évi országgyűlési és önkormányzati választások kampányköltségeinek monitorozása. Budapest, Transparency International Magyarország, 2015. LÁSZLÓ RÓBERT: *Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítás és kampányfinanszírozási rendszer*. In: Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában (szerk. Cserny Ákos). Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 2015. 65–79. VÉRTESY LÁSZLÓ: *A választások és a választási kampány finanszírozása*. In: Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában (szerk. Cserny Ákos). Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 2015. 98–108.

67 Nem ellentétesek az egyenlőség elvével azok a speciális szabályok, amelyek a nemzeti kisebbségeknek elkülönített mandátumokat vagy kedvezőbb mandátumelosztási helyzetet kínálnak. Kódex, Guidelines, I.2.4.b. pont.

68 Kódex, Guidelines, I.2.4.c. pont. Mind a választópolgároknak, mind a jelölteknek csak abban az esetben kell megvállaniuk a nemzetiséghez tartozásukat, ha a választáson nemzetiségi választópolgárként, illetve nemzetiségi lista jelöltjeként szeretnének részt venni.

69 Átmeneti speciális jogi intézkedések bevezetését javasolta az EBESZ megfigyelői missziója 2014-ben, hogy több női jelölt legyen, illetve a pártoknak azt, hogy mindkét nemből legalább meghatározott számú jelöltet indítsanak. Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 21. Lásd még MRÁZ ATTILA: *A női kvóta igazolása a liberális politikai képviseltekben*. Fundamentum. 2014. 4. sz.

70 Kódex, Explanatory report, 26. pont.

71 Kódex, Guidelines, I.3.1.a. pont. Ezeket a kérdéseknél a részletes elemzését lásd fent, az esélyegyenlőségről szóló részben.

72 Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 13., 16.

73 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, [46]–[47].

74 Kvk.IV.37.360/2014/2. számú végzés, Kvk.III.37.328/2014/6. számú végzés.

75 Kvk.V.37.991/2014/3. számú végzés, Kvk.II.38.037/2014/3. számú végzés, Kvk.III.38.079/2014/2. számú végzés.

76 Nem tekintette kampánytevékenységnek a Kúria a miniszterelnök kampányidőszakban való megjelenéséről szóló tájékoztatást a Miniszterelnökség weboldalán (Kvk.II.37.478/2014/2. számú végzés). Nem volt a Kúria szerint kampánytevékenység az önkormányzat almozgatása a kampányban (Kvk.II.37.398/2014/2. számú végzés).

77 Kalas Tibor azt javasolta, hogy a Ve. felülvizsgálata körében célszerű lenne annak jogszabályi tisztázása, akár a törvény céljának megfogalmazásával, akár a törvény hatályának pontosításával, hogy a törvény hatálya az állami szervek, önkormányzatok más jogszabályokban előírt jogaik gyakorlását és kötelezettségeik teljesítését mennyiben érinti. KALAS TIBOR: *A 2014. évi helyi önkormányzati választások bírósági jogorvoslati tapasztalatai*. Új Magyar Közigazgatás. 2015. 1. sz. 99.

78 A gyakorlatban a választópolgároknak képesnek kell lenniük leadni a szavazatukat a regisztrált listákra vagy jelöltekre, ami azt jelenti, hogy olyan szavazólapokat kell kapniuk, amelyeket ezek a nevek szerepelnek, és képesnek kell lenniük leadni a szavazólapjukat egy urnába. Az

ben jelen kell lennie a pártok és jelöltek megbízottjainak, a szavazás és a szavazatszámolás során.⁷⁹ Erre a Ve. szerint lehetőség van, hiszen a szavazatszámoló bizottságokban helyet kapnak a jelöltek és jelölő szervezetek képviselői.⁸⁰

A választópolgárnak mindig lehetőséget kell biztosítani, hogy a szavazóhelyiségben szavazzon, elfogadhatóak azonban a szavazás más formái is.⁸¹

A külföldön élők megkülönböztetését a szavazás módja tekintetében az EBESZ megfigyelői missziója kifogásolta⁸², azonban mind az Alkotmánybíróság, mind az EJEB elfogadta.⁸³

A 2014. évi választásokon először került sor levélben szavazásra.⁸⁴ Ezzel kapcsolatos jogorvoslat nem ért el a Kúriához vagy az Alkotmánybírósághoz.⁸⁵ Jelentős problémára mutat azonban rá az érvénytelen szavazatok magas száma.⁸⁶

A mozgóurnás szavazásra vonatkozó követelményeket is teljesíti a szabályozás⁸⁷, az alapvető jogok biztosa azon-

ban jelentésében számos hiányosságra hívta fel a jogalkotó figyelmét.⁸⁸

A Kódex szavazatosztesítésre vonatkozó követelményeinek⁸⁹ is nagyrészt megfelelnek a Ve. rendelkezései. A szavazatszámolás a szavazóhelyiségben történik, a választáson részt vett szavazók számát és az urnában található szavazatok számát is dokumentálva. A szavazatszámolás során jelen lehet a médiatartalom-szolgáltató képviselője, valamint a nemzetközi megfigyelő. Az érvénytelenség okai részletesen szabályozva vannak a Ve. ben, és rendelkezésre áll jogorvoslat, ha jelölt vagy jelölő szervezet vitatja a szavazatszámolás eredményét. Egy ilyen ügy került a Kúria elé, ahol az az egész választókerület érvénytelen szavazatainak újraellenőrzését elvégezte.⁹⁰ Egy másik ügyben pedig megállapította a Kúria, hogy az érvénytelen szavazatok országos átlagot meghaladó száma önmagában nem elegendő indok az egyéni választókerületi eredmény vizsgálatára, annak megsemmisítésére, a szavazás megismétlésének elrendelésére.⁹¹ A Kúria két ügyben is értelmezte a Ve. szavazólap és szavazat érvényességére vonatkozó rendelkezéseit.⁹²

1.5. A titkos szavazás a következő alapelv.⁹³ A Kódex szerint ez nemcsak egy jog, hanem kötelezettség is, és lehetővé kell tenni azon szavazat kizárását, amelynek a tartalmát nyilvánosságra hozták.⁹⁴ Hiába javasolta a Velencei Bizottság és az EBESZ ODIHR a Vjt.-ről készített közös véleményében, hogy az eljárási törvény írja elő a szavazás titkosságának biztosítása érdekében a szavazófülke kötelező használatát.⁹⁵ A Ve. úgy rendelkezik, hogy a szavazófülke igénybevételére a szavazatszámoló bizottság fel-

államnak kell biztosítania a választások lebonyolításának előfeltételeit. A választópolgárokat meg kell védeni minden fenyegetéstől és kényszerítéstől, amely megakadályozza őket a szavazatuk leadásában vagy a véleményüknek megfelelő szavazat leadásában, függetlenül attól, hogy a kényszer vagy fenyegetés állami szervtől érkezik vagy egyéntől. A választópolgárnak joga van, hogy a szavazás eredményét pontosan állapítsák meg, az államnak pedig meg kell büntetnie a választási csalást. Kódex, Explanatory report, 27–28. pont.

79 Kódex, Guidelines, I.3.2.x. pont.

80 A választási bizottságok összetételével lent, a választási bizottságokról szóló részben foglalkozunk részletesen.

81 Kódex, Guidelines, I.3.2.ii. pont. Nem tárgyaljuk itt a Kódexben számba vett elektronikus és megbízott útján való szavazást, mert ezeknek a magyar jog szempontjából nincs relevanciája.

82 Hungary Parliamentary Elections 6 April 2014 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw, 11 July 2014. 10.

83 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Vámos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015, no. 48145/14. A döntések elemzése részletesen BODNÁR ESZTER – VARSÁNYI BENEDEK: *Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról. Különbségtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján.* Jogesetek Magyarázata. 2016. 3. sz.

84 Míg a külképviseleti szavazás már több választáson alkalmazott eljárás, a levélben szavazásnak semmilyen magyarországi hagyománya nem volt, annak ellenére, hogy Európában több országban sikerrel alkalmazták. Pl. Ausztria, Belgium, Dánia, Írország, Németország, Olaszország, Svédország.

85 A levélben szavazás csak akkor elfogadható, ha a postai szolgáltatás biztonságos és megbízható. Azokra az esetekre kell korlátozni, amikor a választópolgár kórházban, börtönben vagy külföldön van, vagy mozgásképtelen; ki kell zárni a csalás és megfélemlítés lehetőségét. Kódex, Guidelines, I.3.2.iii. pont.

86 Az országgyűlési választáson a beérkezett levélzavazatok csaknem ötöde érvénytelen szavazási iratot tartalmazott. Az okokról részletesen lásd: HERNER-KOVÁCS ESZTER – ILLYÉS GERGELY – RÁKÓCZI KRISZTIÁN: *Külhoni szavazatok a 2014-es magyar országgyűlési választásokon.* Kisebbségkutatás, 2014. 2. szám 11. A népszavazáson is meghaladta az érvénytelen iratok aránya a 15%-ot. A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a 2016. október 2. napján megtartott országos népszavazással kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról. IV. pont.

87 Movable urn voting only under strict conditions may be used, in addition to the usual method of voting, which is by ballot paper. Kódex, Guidelines, I.3.2.vi.

pon.). Ilyen például, hogy a szavazatszámoló bizottság több tagja egyen jelen a szavazásnál (Kódex, Explanatory report, 40. pont).

88 Az alapvető jogok biztosa jelentése az AJB-2449/2014. számú ügyben.

89 A Kódex szerint a szavazatszámoló bizottság tagjai nem hamisíthatják meg vagy jelölhetik meg a szavazólapot. A nem használt szavazólapokat nem lehet kivinni a szavazóhelyiségből. Legalább két kritériumot használni kell a szavazás eredménye pontosságának megállapításánál: a leadott szavazatok számát és az urnába helyezett szavazólapok számát. A szavazatszámolásnak lehetőség szerint a szavazóhelyiségben kell megtörténnie. A szavazatszámolásnak átláthatónak kell lennie. Lehetővé kell tenni, hogy megfigyelők, a jelöltek képviselői és a média jelen legyen, és hozzáférjen az iratokhoz is (Kódex, Guidelines, I.3.2.vii–xiii. pont). Szükséges elkerülni, hogy túl sok szavazatot nyilvánítsanak érvénytelenné. Kétség esetén kísérletet kell tenni a választópolgár akaratának felderítésére (Kódex, Explanatory report, 49. pont).

90 Kvk.II.37.500/2014/6.számú végzés.

91 Kvk.II.37.501/2014/2.számú végzés.

92 Kvk.II.37.501/2014/2.számú végzés és Kvk.II.37.500/2014/6.számú végzés.

93 A titkos szavazás a választópolgár szabadságának a része, célja, hogy megvédje a választópolgárt attól a nyomástól, amely ránehezedne, ha mások megismernék a szavazata tartalmát. A titkosságnak ki kell terjednie az egész folyamatra, és különösen a szavazatok leadására és összeszámlálására. Kódex, Explanatory report, 52. pont.

94 Kódex, Guidelines, I.4.a. pont.

95 Joint opinion on the act on the elections of members of parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st

Tanulmány

hívja a választópolgárt, de arra nem kötelezheti.⁹⁶ Így tehát a gyakorlatban a választójog védelmét ellátó szerveknek más eszközökkel, de fokozottabban kell ügyelniük arra, hogy a szavazás titkossága megvalósulhasson.

Összhangban állt viszont a Kódex ajánlásával a Kúria döntése, amikor megállapította a titkosság sérelmét, mivel az egyik szavazóköri nem voltak elhelyezve szavazófülkék, hanem helyettük kartonból készült paravánokat alkalmaztak.⁹⁷

Nem felel meg a családi szavazás tiltására vonatkozó követelménynek⁹⁸ a szabályozás, mivel a Ve. szerint az a választópolgár, aki nem tud olvasni, illetve akit testi fogyatékosága vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, általa választott segítő – ennek hiányában a szavazatszám-láló bizottság két tagjának együttes – segítségét igénybe veheti.⁹⁹

Kérdés, hogy megfelelnek-e a közvetlenség követelményének¹⁰⁰ a fővárosi közgyűlés létrehozásának új szabályai, amelyek alapján a testület tagjaira a választópolgárok nem szavaznak, a polgármesterek és kompenzációs listáról a mandátumot nem szerző polgármester-jelöltek válhatnak a testület tagjaivá. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás nem sérti a közvetlenség elvét. Nem áll fenn ugyanis a testület szerint a közvetett választás azon fogalmi ismerve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket.¹⁰¹ A közvetlen választás fogalmának meghatározását nem találjuk a Velencei Bizottság gyakorlatában, lehet azonban azzal érvelni, hogy a választópolgároknak így nincs lehetőségük szétválasztani a két

tisztséget, ha azok betöltőjeként különböző személyt látnának szívesen.¹⁰²

1.6. A rendszeres választások tartása az Európa választási örökségéhez tartozó ötödik alapelv¹⁰³, ennek a követelménynek a magyar szabályozás hiánytalanul megfelel.

2. Az elvek végrehajtását biztosító feltételek

A fentiekben foglalt alapelvek csak akkor tudnak érvényesülni, ha bizonyos feltételek teljesülnek: az alapvető jogok tiszteletben tartása, a választójogi szabályozás stabilitása, valamint számos eljárási garancia.

Demokratikus választásokat nem lehet tartani az *alapvető jogok tiszteletben tartása* nélkül, különösen ide értve a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, az országon belüli mozgásszabadságot, a gyülekezési és a politikai célú egyesülési szabadságot, beleértve a politikai pártok alapításának szabadságát. E jogok korlátozására csak törvényi szinten kerülhet sor, közérdekből és az arányosság elvének tiszteletben tartásával.¹⁰⁴

2.1. A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben különösen sok ügy merült fel a 2014. évi választási kampányok során, ezek egy részét a fentiekben az esélyegyenlőség és a választópolgár szabadsága témaköröknél tárgyaltam. Több ügy foglalkozott viszont a véleménynyilvánítás szabadságával a kampány tartalmával, a negatív kampánnyal összefüggésben is.

Az Alkotmánybíróságot is megjárta ügyek azt vizsgálták, hogy a kampány során hogyan lehet feloldani a *véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltóság közötti alapjogi konfliktust*. Ezekben az ügyekben a testület visszautalt korábbi gyakorlatára, amely szerint a közügyek szabad megvitatásához társadalmi érdek fűződik.¹⁰⁵ A szólásszabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.¹⁰⁶ A véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampánytevékenységre.

Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012) [CDL-AD(2012)012]. Point 19.

96 Ve. 180. § (1) bekezdés.

97 Kvk.III.37.981/2016/3. számú végzés.

98 A szavazás személyes aktus, ezért tiltani kell a családi szavazást, és minden olyan helyzetet, amikor egy választópolgár egy másik választópolgár felett ellenőrzést gyakorol. Kódex, Guidelines, I.4.b. pont.

99 Ve. 181. § (1) bekezdés.

100 A Kódex szerint közvetlen választásokon kell megválasztani a nemzeti parlament legalább egyik kamaráját, az országos szint alatti jogalkotó szerveket, valamint a helyi önkormányzati testületeket. Kódex, Guidelines, I.5. pont. A helyi önkormányzati testület itt magában foglal minden országos szint alatti deliberatív testületet, összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hatályával (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 13. cikk.).

101 A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében – a törvényi konstrukció értelmében – egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkothason olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt, egyszeri szavazással választhassa meg. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [25]–[27]. A döntés kritikáját ld. HALMAI GÁBOR: *Két (egyetlen) választás Magyarországon. Az AB a parlamenti és a fővárosi önkormányzati választási rendszerről*. Fundamentum. 2014. 4. sz. 88–91.

102 Hasonlóan érvel Bragyova András is különvéleményében. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [77]–[82].

103 A törvényhozó testületek mandátuma legfeljebb öt éves lehet. Kódex, Guidelines, I.6. pont.

104 Kódex, Guidelines, II.1. pont. A Kódex szerint sok országban a véleménynyilvánítás szabadságát korlátok közé szorítják, amely szűkítő értelmezéssel elfogadható, más esetben azonban visszaélésekhez vezethet. Az ilyen intézkedések célja elméletben az, hogy megelőzzék a jelöltek rágalmasztását, a gyakorlatban azonban a kormányzati kritika cenzúrázásához vezethetnek. Például az európai standardokat sértetheti egy olyan törvény, amely tiltja a sértő vagy rágalmasztó kijelentéseket jelöltekről vagy közhivatalt viselőkről a kampányban. Kódex, Explanatory report, 61. pont.

105 7/2014. (III.7.) AB határozat, Indokolás [39].

106 36/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994, 219., 228.

A választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közötti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot. Ez azt jelenti, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, és ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak. Társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmasságát és a jelölő szervezet programját is megvitatassák.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság elkülönítette a tényállításokat és az értékítéleteket. Az értékítéletek a véleménynyilvánítás által védett körbe tartoznak.¹⁰⁸ Fontos szempont az is, hogy azok a közszereplők, akik nyíltan vállalhatnak közéleti-politikai szerepet, meg is tudják magukat védeni az alaptalan megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánosság előtt. Erre minden lehetőség adott például egy választási kampány során a jelölteknek.¹⁰⁹ Az értékítélet védelmének is korlátot szab azonban az emberi méltóság védelme: bár a véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikussal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, az emberi méltóságuknak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, melyet az esetleges kritikát megfogalmazó személyek kötelesek tiszteletben tartani.¹¹⁰ Nem védi viszont a véleménynyilvánítás szabadsága a valótlán tényállításokat.¹¹¹

2.2. A Kódex szigorú követelményeket állapít meg a választási jogszabályok szabályozási szintjére vonatkozóan.¹¹² Ezek a magyar szabályozásban teljesülnek, mivel a garanciális szabályok kivétel nélkül az Alaptörvényben és törvényi szinten szerepelnek, ezek ráadásul sarkalatos törvények, tehát – elvileg – nagyfokú stabilitást lennének képesek biztosítani a választási jogterületen.

A stabilitás vonatkozásában azonban a módosítások áttekintése más következtetésre vezet. Míg az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény a megalkotása óta csak kisebb módosításokon esett át, a másik három választási törvényt többször, átfogóan

is módosították, ráadásul esetenként a választást közvetlenül megelőzően.¹¹³

A jövőben indokolt, hogy a jogalkotó legyen figyelemmel a választási joganyag stabilitására vonatkozó követelményre, és ne módosítson lényegi elemeket a választást megelőző egy évben. Egyetértek Stumpf Istvánnal, aki a fővárosi választási rendszert átalakító alkotmánybírósági határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban felveti, hogy a választási rendszer szabályozásának stabilitásával kapcsolatos követelmény az Alaptörvényből is levezethető, és azt az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén a jövőben vizsgált törvényen számon is kérheti.¹¹⁴

Az eljárási garanciák közül a Kódex független választási szervek működését, a választási megfigyelést, valamint a hatékony jogorvoslati rendszert emeli ki.

113 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény ugyan már 2011 decemberében megszületett, de a 2014-es választáson való első alkalmazásáig öt alkalommal módosították. Ebből négy módosítás a választókerületek határainak átalakítását érintette, azaz egy olyan területét, amelynek módosítását a Kódex a választást megelőző egy évben már nem ajánlja. Három módosításra a 2014. évi országgyűlési választást közvetlenül megelőzően került sor. A választás óta is módosult már egy alkalommal a törvény, szintén a választókerületek határát érintően. (Az egyes igazságügyi és magánjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXIII. törvény.) Ugyan a törvény szövege átvette a Kódex ajánlását, előírva, hogy az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben nem kerülhet sor a választókerületi határok módosítására, ezt azonban egy átmeneti rendelkezésben felülírta, lehetőséget adva a módosításra 2013. június 30-ig, majd kitolva ezt a határidőt 2013. július 15-ig. (Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi XIII. törvény és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXXX. törvény.) A joghézag elkerülése érdekében a törvény úgy rendelkezett, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek e törvény hatálybalépését követő választásán a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának eljárási szabályait megállapító törvény hatálybalépéséig, illetve az országos és helyi népszavazásról, az országos és helyi népi kezdeményezésről, valamint a polgári kezdeményezésről szóló törvény hatálybalépéséig az országos és helyi népszavazásokra, az országos és helyi népi kezdeményezésekre, valamint a polgári kezdeményezésekre [349. § (1) bekezdés b) és c) pontja]. Az önkormányzati választás szabályait a 2013. évi LXXXIX. törvény illesztette be, egyben számos pontosítót, kiegészítőt módosítást is tartalmazott. A népszavazási szabályozást illetően a jogalkotó úgy döntött, hogy nem a Ve.-ben helyezi el a speciális eljárási szabályokat, hanem egy külön törvényben, amely háttérjogszabályként rendeli alkalmazni a Ve.-t, így a Ve. szövegén ekkor csak minimális változtatást végzett. (A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.) A Ve. átfogó módosítására került sor az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvényben, majd ezt követően több kisebb módosításra más törvényekben. Ezek, a részben a választást megelőző egy évben elfogadott törvények nem érintették a szabályozás alapvető elemeit, amelyeket a Kódex felsorol, így is megnevezett azonban mind a választáson indulni kívánó jelöltek, jelölő szervezetek, mind a választási szervek felkészülését.

114 Mindazonáltal álláspontja szerint az garantálná leginkább a választási rendszer stabilitását, ha az ezt érvényesítő szabályok az Alaptörvényben kifejezetten is rögzítésre kerülnének; így különösen a választási rendszer lényegi elemei módosításának tilalma a választás időpontját megelőző egy éves időtartamon belül. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [68].

107 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23], [26].

108 Lásd pl. 31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]–[30], 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [43], Kvk.I.38.024/2014/3. számú végzés, Kvk.II.38.056/2014/3. számú végzés.

109 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

110 3122/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [17].

111 3100/2017. (V. 8.) AB határozat, Kvk.III.37.380/2014/3. számú végzés, Kvk. III.37.451/2014/2. számú végzés, Kvk.IV.37.488/2014/3. számú végzés.

112 A Kódex szerint a technikai részletszabályokon kívül, amelyeket a végrehajtó hatalom rendeletben szabályozhat, a választási joganyagnak törvényi szintűnek kell lennie. A választást megelőző egy évben már nem lehet módosítani a választási joganyag alapvető elemeit, ideértve elsősorban a választási rendszert, a választási bizottságok összetételét és a választókerületi határokat. Egy megoldás lehet erre, hogy ezek a szabályok alkotmányban vagy az egyszerű törvényeknél nagyobb szavazatarányt igénylő törvényekben vannak rögzítve. Kódex Guidelines, II.2. pont.

Tanulmány

2.3. A Kódex a választási alapelvek érvényesülésének első garanciájaként a független választási szervek működését írja elő.¹¹⁵

A magyar szabályozásban a *választási szervekre* vonatkozó modell, mely a bizottságok és irodák kettősségére épülő vegyes modell, változatlan maradt az új Ve.-ben is.¹¹⁶ A Nemzeti Választási Iroda (NVI) és a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) állandóan működik, ami megfelel a Kódex ajánlásának. Szintén teljesül az a követelmény, hogy a bizottság tagjai nem hívhatóak vissza: a megbízott tag megbízatása a megbízatási idő lejártá előtt csak akkor szűnhet meg, ha lakóhelye megszűnik, összeférhetetlenségét megállapítják, lemond vagy meghal.

A Kódexnek a választási bizottság tagjaira vonatkozó ajánlása csak részben teljesül, mivel a pártok delegáltjai tagjai a választási bizottságoknak, a bírói hatalmi ág viszont nem képviselteti magát. A Kódex értelmező jelentése azonban azzal árnyalja a képet, hogy a bírói hatalmi ág képviselőjének csak akkor kell helyet kapnia a bizottságban, ha a bíróság felelős a választások lebonyolításáért.¹¹⁷ Ráadásul a jogorvoslatok végső soron minden esetben lehetővé teszik a bírói döntés megszületését, a választási bizottság döntéseinek felülvizsgálatát.

Az összetételhez hasonlóan fontos a működés módja. A *bizottságok ügyrendjének* világosnak kell lennie, és rendeznie kell a beszédidőket is.¹¹⁸ Az NVB Ügyrendje¹¹⁹

rendezi a bizottság eljárásának részletes szabályait, és a beszédidőket is, azt azonban rendkívül korlátozva: a bizottság tagjai az egyes napirendi pontok tárgyalása során azokhoz két alkalommal szólhatnak hozzá, kettő, majd egy (!) perc időkeretben. Ilyen szűk időkeretek az érdemi vitát ellehetetleníthetik, és abba az irányba hatnak, hogy az érdemi vitára az üléseken kívül, informális megbeszéléseken kerül sor, ami a választási eljárás nyilvánosságát veszélyezteti.

A választási bizottság *üléseinek nyilvánosnak kell lennie*, beleértve a médiát is¹²⁰, ezt a Ve. biztosítja. Nem felel meg a szabályozás a Kódexnek a választási bizottság szavazatarányát illetően, mivel a Ve. szerint a választási bizottság döntéséhez a jelen lévő tagok több mint felének azonos tartalmú szavazata szükséges, nem írja elő a törvény a konszenzus vagy a magasabb szavazatarány szükségességét.¹²¹ Ugyanakkor egy ilyen magas szavazatarány bevezetése egy plurális összetételű bizottságban a döntéshozatal ellehetetlenítéséhez vezethetne.

A Kódex a választási alapelvek érvényesülésének garanciái közé sorolja a *megfigyelők* jelenlétét.¹²² A *nemzetközi megfigyelők* a korábbi választások során is jelen voltak, ám jogaik és kötelezettségeik törvényi szabályozás hiányában inkább csak a szokásjogon alapultak¹²³, az új Ve. azonban meghatározta a nemzetközi megfigyelő fogalmát, jogait és kötelezettségeit, amelyek összhangban állnak a Kódex rendelkezéseivel.¹²⁴

115 Csak az átláthatóság, pártatlanság és a politikai manipulációtól való függetlenség biztosítja a választási folyamat megfelelő lebonyolítását, a választást megelőző időszakról az eredmények megállapításáig. Független választási bizottságokat (tehát nem a közigazgatási szervezetrendszer részeként működő választási szerveket) ott kell létrehozni, ahol nincs hosszú tradíciója a politikai hatalom gyakorlólától függetlenül működő közigazgatásnak. Az országos szintű választási bizottságnak állandó jelleggel kell működnie. A Kódex meghatározza a választási bizottság ideális összetételét: tagjának kell lennie valakinek az igazságszolgáltatási hatalmi ágból, illetve tagjai között a parlamenti pártok delegáltjainak is helyet kell kapniuk. Tagja lehet a bizottságnak a választások lebonyolításáért felelős miniszter képviselője, illetve a nemzetiségek képviselői is. A politikai pártok számára lehetővé kell tenni, hogy egyenlő arányban képviseltesék magukat a bizottságban, vagy figyelemmel tudják kísérni a bizottság munkáját. A bizottság tagjai nem hívhatóak vissza, és megfelelő képzésben kell részesülniük. Kívánatos, hogy a bizottság magasabb többséggel vagy konszenzussal hozza meg a döntéseit. Kódex, Explanatory report, 68. pont és Guidelines, II.3.1. pont.

116 A választási bizottságok látják el a választás eredményének megállapításával, valamint a választási jogorvoslatok elbírálásával kapcsolatos feladatokat, a választási eljárás megszervezése és lebonyolítása azonban a választási irodák feladat- és hatásköre. Ez a vegyes modell, amelyben a választási igazgatás csúcán egy független testület, valamint egy közigazgatási szerv áll egyszerre, kisebbségben van a világ országainak szabályozási megoldásait tekintve, mivel a legtöbb országban vagy egy független testület, vagy egy közigazgatási szerv látja el a választási igazgatási feladatokat. WALL, ALAN – STAINO, SARA – RUKAMBE, JORAM – ELLIS, ANDREW – AYMAN, AYOUB – DUNDAS, CARL: *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm, International IDEA, 2006. 5–10.

117 Kódex, Explanatory report, 75. pont.

118 Kódex, Explanatory report, 79. pont.

119 Az NVB működése során korábban is kialakított szabályokat, ezeket azonban törvényi felhatalmazás nélkül nem tudta normatív formába önteni, így azok iratlan szokásjogként funkcionáltak. A jogbiztonságot

nyilvánvalóan jobban szolgálja egy megismerhető jogi aktus. A jogrendszerbe azonban jobban illeszkedett volna, ha ennek formájaként normatív határozatot határoznak meg, azaz az NVB ügyrendje közjogi szervezetszabályozó eszközként jelent volna meg, hiszen a testület saját működésének szabályairól van szó. Ez biztosította volna a nagyobb nyilvánosságot, hiszen a közjogi szervezetszabályozó eszközöket a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Másrészt egyértelműbbé tette volna, hogy az Alkotmánybíróság az ügyrendet felülvizsgálhatja, hiszen a közjogi szervezetszabályozó eszközök esetén ez a törvényi hatásköréből következik. Így sincs akadálya az alkotmánybírói felülvizsgálatnak, hiszen tartalmi szempontból itt valóban egy közjogi szervezetszabályozó eszközről van szó. Az Ügyrend elérhető itt: http://www.valasztas.hu/hu/download/42/NVB_ugyrend.pdf.

120 Kódex, Explanatory report, 81. pont.

121 Ve. 45. § (1) bekezdés.

122 A hazai és nemzetközi megfigyelőknek a lehető legszélesebb jogosultságokat szükséges biztosítani. A megfigyelés nem korlátozódhat a választás napjára, hanem magában foglalja a jelöltállítás időszakát és a kampányidőszakot is. Törvényben pontosan meg kell határozni, hogy mely helyekre nem léphetnek be a megfigyelők, a hatóságoknak pedig tiszteletben kell tartani a megfigyelők semlegességét. Kódex, Guidelines, II.3.2. pont.

123 A nemzetközi megfigyelők helyzetének történeti bemutatását ld. HALÁSZ IVÁN: *Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban. Megjegyzések a kérdés nemzetközi előzményeihez és az új magyar szabályozáshoz*. In: Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában (szerk. Cserny Ákos) Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015. 55–60.

124 A nemzetközi megfigyelő nyilvántartásba vételét az NVI elnöke végzi, adataikat a választások honlapján közzé kell tenni. Problémás pont azonban a szabályozásban, hogy nem határoz meg semmilyen objektív szempontot a NVI elnökének döntésére vonatkozóan, hogy mikor veheti nyilvántartásba, illetve törölheti a nemzetközi megfigyelőt, illetve, hogy azt mikor tagadhatja meg. Ráadásul a törvény e döntéssel

A klasszikus értelemben vett *hazai megfigyelők* akkreditációja a szabályozás alapján nem lehetséges. Ehelyett a jelöltet állító szervezetek a fentiek szerint delegált tagjaik útján tevőlegesen részt vehetnek a választási szervek munkájában. Ahol ez nem lehetséges, a szabályozás megfigyelők küldését teszi lehetővé, de ez nem vonatkozik minden szavazókörre.¹²⁵ Az EBESZ 2014. évi megfigyelői missziója is a pártoktól független megfigyelők intézményének megerősítését sürgette.¹²⁶

2.4. A Kódex utoljára a hatékony *jogorvoslatot* nevesíti mint a választási alapelvek érvényesülésének garanciáját.¹²⁷

A hatásköri szabályok a Ve.-ben világosnak tekinthetők.¹²⁸ A Kódex szerint az eljárásnak egyszerűnek kell lennie, és a befogadhatóság vizsgálata tekintetében el kell kerülni a túlzott formalizmust.¹²⁹ A Kúria joggyakorlatát vizsgálva világossá válik, hogy az esetek több mint harmadában érdemi vizsgálat nélkül kerül elutasításra a bírói felülvizsgálati kérelem.¹³⁰ Az EBESZ megfigyelői missziója is kritizálta, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság elé kerülő ügyek nagy részét formai okokból utasították el. Javaslatuk szerint a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében a választási bizottságoknak és bíróságoknak tartózkodniuk kell ezen beadványok túlságosan formalista

szemben a jogorvoslat lehetőségét is kizárja. Ez adott esetben veszélyeztetheti a választási eljárás nyilvánosságát, ezzel az egész választási folyamat legitimitását, ellentétes a jogorvoslatihoz való joggal és a jogbiztonság elvével.

125 A külképviselőkre a szavazás lebonyolításához, az NVI mellé a külföldről érkező szavazási iratok ellenőrzésére és a szavazatok megszámlálására vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére, az OEVI mellé a levélszavazatok leadásának ellenőrzésére. Ve. 5. §, 245. § (2) és (3) bekezdés, 281. § (3) bekezdés.

126 Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 19.

127 A jogorvoslatokat elbíráló szerv választási bizottság vagy bíróság lehet. A fellebbezést elbíráló szerv hatáskörének ki kell terjednie olyan kérdések eldöntésére, mint az aktív és passzív választójoggal, a jelöltiség érvényességével, a kampányszabályokkal és a választások eredményével összefüggő jogviták. A jogorvoslati eljárást, illetve kifejezetten a különböző szervek hatáskörét világos törvényi szabályoknak kell meghatározniuk, hogy elkerüljék a hatásköri ütközést. Kódex, Guidelines, II.3.3.a., c., d. pont.

128 Csak egy alkalommal került a Kúria elé olyan ügy, amelyben a jogorvoslatról való téves tájékoztatás és az ebből adódó hatásköri zavar miatt a beadványozó nem részesült érdemi jogorvoslatban (Kvk. IV.38.085/2014/2. számú végzés). Az NVB elnöke az önkormányzati választást követően készített beszámolójában javaslatot tett egy olyan kiegészítő szabály megalkotására, amely abban az esetben, ha a választási bizottság a Ve.-ben meghatározott jogorvoslati rend ellenére nem a megfelelő szerv felé nyitja meg a jogorvoslat lehetőségét, úgy annak a választási szervnek vagy bíróságnak, melyhez a rossz jogorvoslati kiiktatás miatt kérelem érkezett, lehetősége legyen a Ve. szerinti eljárásrend alapján intézkednie. Az NVB elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. évi általános választásán végzett tevékenységéről. IV.1. pont.

129 Kódex, Guidelines, II.3.3.b. pont.

130 Ehhez adódnak még hozzá azok az ügyek, amelyekben az NVB utasította el a beadványt érdemi vizsgálat nélkül, és a Kúria ezt helybenhagyta, tehát a felvetett jogi kérdés érdemi megvizsgálására egyik szinten sem került sor.

kezelésétől, és alapos és pártatlan vizsgálatot kell végeznük. Emellett javasolták, hogy fontolja meg a jogalkotó a kötelező jogi képviselő eltörlését.¹³¹

Az *érdemi vizsgálat nélküli elutasítás* a Kúria gyakorlatában általában a következő okokra vezethető vissza: jogorvoslati határidő mulasztása¹³², a jogi képviselő hiánya¹³³, formai hibás kérelem¹³⁴, és az érintettség hiánya.¹³⁵

A jogorvoslati határidő mulasztásával kapcsolatban nehezen képzelhető el változás, mivel a választási ügyekben elengedhetetlenek a rövid határidők, a Kódex szerint is három és öt nap közötti határidő az ideális.¹³⁶ Alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság is a rövid jogorvoslati határidőket a választási eljárásban.¹³⁷

Kérdéses, hogy *szükséges-e megtartani a kötelező jogi képviselőt*, vagy enélkül jobban megvalósítható a bírósági jogorvoslat objektív jogorvoslati funkciója.¹³⁸ Különösen fontos ez annak fényében, hogy pártfogó ügyvéd kirendelése a választási eljárásban nem lehetséges.¹³⁹ Ez pedig a magánszemély indítványozóknál hátrányos helyzetbe hozza a rászorulókat, mivel anyagi helyzetük korlátját képezheti a választási eljárással kapcsolatos jogaik érvényesülésének.¹⁴⁰

A formai hibát az esetek többségében vagy olyan adat hiánya okozta, amely nélkül a kérelem érdemben valóban nem bírálható el (pl. jogszabálysértés megjelölése vagy bizonyítékok), vagy olyan adat hiánya, amely szükséges a jogorvoslat jogosultjának beazonosításához (elsősorban szervezetek esetén székhely vagy bírósági nyilvántartási szám).¹⁴¹

131 Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 19–20.

132 Lásd pl. Kvk.III.37.261/2014/2. szám, Kvk.II.37.308/2014/2. szám, Kvk.III.37.991./2016/2. számú végzések.

133 Lásd pl. Kvk.IV.37.263/2014/2. szám, Kvk.IV.37.300/2014/2. számú végzések.

134 Lásd pl. Kvk.I.37.220/2014/2. szám, Kvk.IV.37.283/2014/3. számú végzések.

135 Lásd pl. Kvk.II.37.111/2014/2. szám, Kvk.III.37.298/2014/2. számú végzések.

136 Kódex, Guidelines, II.3.3.g. pont.

137 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 607.

138 Még ha a kötelező jogi képviselő eltörlése miatt valamennyi NVB-döntés ellen is jogorvoslattal élnének (amely a panaszosnak kedvező döntésnél nem valószínű), akkor sem kellene a Kúriának nagyobb terhet viselnie, mint az egyébként „társadalmi típusú szervezetként” (917/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1028.) működő, rosszabb infrastruktúrával és kevesebb professzionális jogalkalmazási gyakorlattal rendelkező NVB-ek. Ez egyben összekapcsolható lenne azzal, hogy a területi választási bizottságok az országgyűlési választáson is működőnének, és a jogorvoslatokkal kapcsolatos terhek így eloszlának a bizottságok, valamint az ítélőtáblák között. Ugyanakkor a jelenlegi rendszer megtartása mellett szól az, hogy így egyszerűbben biztosítható az egységes jogalkalmazás. Lásd részletesen BODNÁR ESZTER: *Választási szervek*. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajduscsék György) Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet, 2016.

139 Kúria Kvk.I.37.073/2014/3. számú végzés.

140 TORDAI CSABA: *A választási jogorvoslatok szabályainak változásai a gyakorlat tükrében*. Közjogi Szemle 2014. 2. sz. 22.

141 Itt azonban felmerül az a kérdés, hogy ez nem minősül-e túlzott formalizmusnak, amely éppen a jogorvoslat hatékonysága ellen hat: a

Tanulmány

Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás gyakori oka a Kúria eljárásában az volt, hogy nem állt fent a benyújtó érintettsége vagy nem támasztotta alá kellőképpen.¹⁴² A Kúria értelmezésében érintettség az, ha „a kérelmező saját jogaira és kötelezettségeire az állított jogsérelem közvetlenül kihat”¹⁴³.

Ez a szűkítés nem felel meg a Kódex előírásának, amely szerint jogorvoslat jogát biztosítani kell az adott választókerület bármely választópolgárának.¹⁴⁴ Az összhang megteremtése elsősorban jogalkotással lehetséges, de ennek hiányában is biztosítható, ha a jogalkalmazó szervek az érintettségnek egy tágabb értelmet adnak, és legalább az adott választókerület választópolgárai előtt kinyitják a jogorvoslati lehetőséget.¹⁴⁵

Nem minden esetben érvényesül a Kódex által megkövetelt *meghallgatáshoz való jog*¹⁴⁶, ez a bizottság mérlegelésére van bízva.¹⁴⁷ Az EBESZ megfigyelői missziója is javasolta, hogy a jogorvoslati eljárás átlátható legyen minden szinten, és a felek részt vehessenek nyilvános meghallgatáson.¹⁴⁸ A bíróság a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről nemperes eljárásban határoz¹⁴⁹, és a jelenlegi gyakorlat szerint általában nem tart meghallgatást. Itt azonban az alkotmánybírói gyakorlat ellentmond a Kódexnek, mivel az Alkotmánybíróság nem találta a nyilvános tárgyalás tartásához való alapvető jog sérelmének a nemperes eljárást.¹⁵⁰

jogorvoslatot elbíróó szerv a formai követelmények listáját ellenőrzi, és bármilyen kisebb hiányosság esetén nincs lehetősége az ügy érdemét vizsgálni, és ezáltal szubjektív és objektív jogvédelmet biztosítani. Természetesen itt a jogalkalmazó keze a törvényi előírások miatt részben kötve van, az Alaptörvény 28. cikke alapján azonban nem kizárt egy megengedőbb értelmezés, amely a jogorvoslatihoz való jogot jobban biztosítja.

142 Kifogást és fellebbezést a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be, ez a jogosultság a bírósági felülvizsgálat esetén azonban csak az ügyben érintett természetes és jogi személynek, jogi személyiség nélküli szervezetnek áll rendelkezésére.

143 Lásd pl. Kvk.III.37.298/2014/2. számú végzés.

144 Kódex, Guidelines, II.3.3.f. pont.

145 Ezzel ellentétesen az NVB elnöke éppen a szigorítás mellett érvelt a Nemzeti Választási Bizottságnak az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán végzett tevékenységéről szóló beszámolójában, miszerint a jogalkotónak már a fellebbezésre is érintettség kellene előírnia. V.1. pont.

146 Kódex, Guidelines, II.3.3.h. pont.

147 A Ve. 43. § (3) bekezdése szerint a választási bizottság a kérelmező részére – kérésére – biztosíthatja a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét. Ez esetben az ellenérdekű fél számára is – ha jelen van – lehetővé kell tenni a szóbeli nyilatkozattételt. Az NVB ügyrendje szerint az NVB elnökének javaslatára a bizottság jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel a kérelmező és az ellenérdekű fél részére biztosíthatja az egyetemes szóbeli nyilatkozattétel lehetőségét max. két perc időtartamban [7. § (6) bekezdés].

148 Republic of Hungary – Parliamentary Elections 11 April 2010 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, 20.

149 Ve. 229. § (2) bekezdés.

150 Az ugyanis „egyszerűsített eljárás, melyre éppen a tárgyalás hiánya miatt nem vonatkozhatnak ugyanazon alkotmányos garanciák, mint

Megfelel a Kódexnek¹⁵¹, hogy a Ve. szerint a választási bizottság vagy a bíróság a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisítheti és megismételtetheti.¹⁵² Hivatalbóli eljárásra viszont a Ve. nem ad lehetőséget, így az nem felel meg a Kódex elvárásainak.¹⁵³

A Kódex azzal zárul, hogy a fenti elvek tiszteletben tartása esetén bármilyen *választási rendszer* választható.¹⁵⁴ Ez egybeesik az EJEB¹⁵⁵, illetve az Alkotmánybíróság¹⁵⁶ következtetéseivel, és valójában nem is követelményről van szó, hanem a jogalkotó teljes szabadságáról, amely a korábbi követelmények tartalmához már nem ad hozzá.

III.

A Velencei Bizottság véleményeinek jelentősége

A magyar választási szabályozás és gyakorlat, ahogy azt a fentiekben láttuk, csak részben áll összhangban a Velencei Bizottság ajánlásaiban foglalt követelményekkel. Fel-

a rendes peres eljárásokra, a nemperes ügyet lezáró érdemi döntés – az eljárás jellegéből következően – soha nem tárgyaláson születik. A nemperes eljárás egyszerűbb és rugalmasabb eljárást biztosít olyan ügyekben, amely ügyek megítélése egyszerű és az ügy gyors elbírálásához nyomós érdeke fűződik” 3075/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [18]–[19].

151 A jogorvoslatokat elbíróó szervet fel kell ruházni a választás megsemmisítésének jogával. Kódex, Guidelines, II.3.3.e. pont.

152 Ve. 218. § (2) bekezdés c) pontja.

153 Ha a fellebbezéseket magasabb szintű választási szerv bírálja el, biztosítani kell, hogy hivatalból is kijavíthassa vagy megsemmisíthesse az alacsonyabb szintű választási bizottság döntését. Kódex, Guidelines, II.3.3.i. pont.

154 Kódex, Guidelines, II.4. pont.

155 A strasbourgi bíróság hagyományosan tiszteletben tartja a tagállami választási rendszerek közötti különbségeket, és következetesen azt képviseli, hogy a szerződő államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a választási rendszerük kiválasztásánál. Olyan megoldást választhatnak, amely megfelel a saját körülményeiknek, figyelemmel a történelmükre és hagyományaikra. A választási rendszereket az adott ország politikai fejlődésének fényében kell vizsgálni. A bíróság szerint az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke nem ír elő kötelezettséget valamely meghatározott rendszer, akár többségi, akár arányos rendszer bevezetésére. Yumak and Sadak v. Turkey [GC], no. 10226/03, Judgment of 8 July 2008. A strasbourgi bíróság tartózkodó hozzáállásának kritikáját lásd BODNÁR ESZTER: *The Level of the Protection of the Right to Free Elections in the Practice of the European Court of Human Rights*. In: Electoral Rights in Europe (eds. Hardman, Helen – Dickson, Brice) London, New York, Routledge, 2017.

156 Az Alkotmánybíróság is arra a következtetésre jutott, hogy mivel az alkotmány a választójogosultságon és a választási alapelveken kívül nem tartalmaz konkrét rendelkezést a választójog gyakorlására nézve, az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alaptörvény keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Emellett természetesen keretként szolgálnak a nemzetközi jogi kötelezettségeink és a nemzetközi szervek ajánlásai is, mint amilyen a Kódex. 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509., 513.

merülhet a kérdés, hogy miért szükséges az összhang megteremtése, miért kell az állami szerveknek figyelemmel lenniük a Kódex követelményeire.

A Kódexet 2003-ban elfogadta az ET Parlamenti Közgyűlése és az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa is. Az ET Miniszteri Bizottsága 2004-ben egy nyilatkozatban kijelentette, hogy teljes mértékben támogatja a Kódexben foglaltakat, és szükségesnek tartja a hatékony alkalmazásukat. Ez a nyilatkozat is világosan rámutat arra, hogy a Kódex nemcsak szimbolikus, hanem arra szánták, hogy kézzelfogható hatása legyen az Európa Tanács és tagállamai jogi rendszerében.¹⁵⁷

Bár formális értelemben a Kódex nem kötelező a tagállamokra, erős politikai autoritással rendelkeznek, és a nemzeti jogrendszerekre, ha eltérnek a Kódextől, jelentős nyomás gyakorolható.¹⁵⁸ Elsősorban a Velencei Bizottság egyes tagállamok törvényeit vagy törvényjavaslatait vizsgáló véleményein keresztül történik meg, amelyekben a Kódexet mérceként használja.

A közvetett befolyásolási ereje mellett ugyanakkor a soft law követelmények kikényszeríthetővé is válhatnak. Ennek lehetséges útja a Kódex EJEB, a magyar Alkotmánybíróság, illetve a rendes bíróságok által történő alkalmazása.

Bár ez nem általános gyakorlat, az EJEB is többször értelmezte az Egyezményben foglalt politikai jogokat soft law segítségül hívásával, és a szabad választásokhoz való joggal kapcsolatban általában a releváns dokumentum a Kódex. Ilyen értelemben a Bíróság jelentősen hozzájárul a Kódex elterjesztéséhez és sikeréhez.¹⁵⁹ A mai napig csaknem 30 választójogi ügyben idézte a Bíróság a Kódex vonatkozó rendelkezéseit. A Kódexet a Bíróság elsősorban az Egyezmény értelmezéséhez használja segítő eszközként, volt azonban arra is példa, hogy önmagában a Kódexben foglalt követelmények (választójogi törvények stabilitása) megsértésére hivatkozva állapított meg egyezményesértést.¹⁶⁰

Az Európai Bíróság ítéletben ugyan még nem hivatkozott a Kódexre, főtanácsnoki indítványban azonban már megjelent, amikor a választási alapelvek tartalmának értelmezésekor a Kódexet hívta segítségül.¹⁶¹

A magyar Alkotmánybíróság is rendszeresen hivatkozik a Velencei Bizottság dokumentumaira. A Kódexre történő utalás először a választókerületek kialakítását

vizsgáló, 2005-ben keletkezett határozatban jelent meg, és azóta többször is hivatkozott rá a testület.¹⁶² Rendszerint a Kódex hivatkozásánál az „Alkotmánybíróság figyelembe vette” fordulatot használja a testület, vagy egyszerűen csak beidézi a Kódex vonatkozó rendelkezését. Az Alkotmánybíróság tehát elsősorban a saját érvelésének megerősítésére használja a Kódexre való hivatkozást, a meggyőző erő növelésére.

Még ha a hivatkozások előfordulása némileg esetleges is, mivel a testület néha nem alkalmazza a Kódexet, amikor lehetne¹⁶³, vagy önkényesen idéz belőle, de nem vetíti rá a szabályozásra¹⁶⁴, az esetjog elemzése alapján egy előremutató tendencia rajzolódik ki, ami hosszú távon segít közelíteni a magyar választójogi szabályozást és gyakorlatot Európa közös választási örökségéhez, az ezt alkotó standardokhoz.

Habár a magyar bírói gyakorlatban nem találunk rá példát, nem kizárt, hogy a rendes bíróságok is használják a jövőben a Velencei Bizottság dokumentumait jogértelmezésükben, a döntéseik alátámasztására. Ily módon ezek az absztraktan megfogalmazott követelmények élő joggá válhatnak a tagállamok jogrendszerében.

Két további szempontra is érdemes azonban figyelemmel lenni. Az egyik, hogy a követelményeket nem lehet kiragadva, egymástól függetlenül értelmezni. Lehetséges, hogy a szabályozás vagy gyakorlat elemei megfelelnek egy-egy követelménynek, összességében mégis olyan hatással vannak, amely a szabad és tisztességes választást ellehetetlenítik. Ezért a követelményrendszert mindig komplexen, rendszerben kell alkalmazni.

A másik, hogy a Velencei Bizottság által megállapított követelményrendszer csak egy eleme a nemzetközi jogi szabályrendszernek. Több más, kötelező erejű vagy soft law dokumentum, az ezekhez kapcsolódó bírósági vagy végrehajtó szervei gyakorlat is létezik, amire a magyar jogalkotónak és jogalkalmazónak szintén figyelemmel kell lennie. Ezek közül kiemelendők a vonatkozó nemzetközi jogi egyezmények (PPJNE, EJEE, ENSZ keretében létrehozott csoportjogi egyezmények), az EJEB gyakorlata, valamint az EBESZ választási megfigyelői misszióinak ajánlásai.

157 LÉCUYER: i. m. 28.

158 FASONE–PICCIRILLI: i. m. 247–248.

159 LÉCUYER: i. m. 22.

160 *Affaire Ekoglasnost c. Bulgarie, Requête*, no. 30386/05, Arrêt du 6 novembre 2012. Lásd részletesen FASONE – PICCIRILLI: i. m. 251–252.

161 Tizzano főtanácsnok egyesített indítványa, az ismertetés napja: 2006. április 6. C-145/04. sz. ügy Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, és C-300/04. sz. ügy M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag.

162 Először: 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246. Legutóbb a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [36].

163 Erre utal például a választási törvények stabilitása vonatkozásában Stumpf István párhuzamos indokolása és Kiss László különvéleménye a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz, Indokolás [67]–[68], [107].

164 A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [36] pontjában hivatkozva a testület a választókerületek egyenlőségére vonatkozó követelményeket, majd nem vizsgálja meg, hogy a fővárosi önkormányzati rendszer sérti-e ezeket a követelményeket.

Jogalkotásunk nyomában

Dudás Dóra Virág PhD, közigazgatási bíró, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság,
Kovács András kúriai tanácselnök, habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem
(Budapest)

A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében*

Az alapjogi tudatosság növekedésével egyre több felperes hivatkozik közigazgatási perekben arra, hogy a közigazgatási eljárás nem volt tisztességes, és nagyszámú panasz érkezik az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB, strasbourgi bíróság) azzal, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata sem felelt meg a tisztességes eljárás követelményeinek. Ezért szükséges pontosan tisztázni, hogy milyen európai és alkotmányos követelmények adódnak a közigazgatási bíróságok számára a tisztességes eljáráshoz való jogból a bizonyítással és a bizonyítékok értékelésével kapcsolatban, hogy a bírák megfelelően tudják lefolytatni eljárásukat és indokolni döntéseiket. Ehhez a vonatkozó hazai szabályok és az alapjogi követelmények elemzésére és egymással való összehasonlítására van szükség.

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy a közigazgatási perek bizonyítási és mérlegelési szabályai, valamint a közigazgatási bírósági felülvizsgálat terjedelmére vonatkozó szabályozás és gyakorlat mennyiben felelnek meg a tisztességes eljárás európai jogi és alkotmányos követelményének, és a korábbi gyakorlat alapján milyen változások várhatók a 2018. január 1. napján hatályba lépett közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) szabályai alapján.

Az elemzést részletesen a 2017. december 31. napjáig hatályos szabályokra és az azokra épülő bírósági gyakorlatra vonatkozóan lehet elvégezni, hiszen az új szabályozásnak még nincs gyakorlata, az új normákat a régi szabályokra vonatkozó következtetések átültetésével lehet értékelni. Másrészt pedig a régi szabályok még maguk is sokáig alkalmazhatóak maradnak a hatályon kívül helyezésük

előtt megindult közigazgatási perekben, így elemzésüknek saját jogon is helye van.

Cikkünkben ezért bemutatjuk, hogy az EJEB gyakorlata tükrében mekkora a közigazgatási bírósági felülvizsgálat terjedelme, milyen garanciákat kell biztosítani a bírósági eljárásban, és hogyan támogatja ezt a régi és új hazai szabályozás.

Előbb a vonatkozó európai jogi normákat azonosítjuk, majd a közigazgatási perek eddigi bizonyítási és mérlegelési szabályait és gyakorlatát tekintjük át. Ezután következik a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelmények bemutatása. Külön fókuszba helyezzük a teljes felülvizsgálat követelményét és kötöttségeit, majd mindezek tükrében értékeljük a korábbi és az új hazai szabályozást, a cikk végén a 2018. január 1. napján hatályba lépett közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) új szabályaira vonatkoztatott következtetésekkel.

* A cikk az „ítéleti bizonyosság kérdései” kúriai joggyakorlat-elemző csoportnak készített háttér tanulmány, és az Országos Bírósági Hivatal Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózata keretében írt tanulmányok alapján készült.

I. A vonatkozó európai jogi normák

A tisztességes eljárás garanciáit az európai jogi normák közül az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE, Egyezmény) 6. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Charta) 47. cikke tartalmazza a nemzeti bíróságok eljárásaira irányadóan. Különbség a kettő között, hogy míg az EJEE garanciái csak a polgári és büntetőeljárásokra, illetve a strasbourgi esetjog szerint ezekkel egyenértékűnek tekintett egyéb eljárásokra vonatkoznak, a Chartában nincs ilyen megszorítás. A Charta viszont csak uniós jogi kontextusban alkalmazandó, míg az EJEE tekintetében nincs hasonló megkötés.

Egyezik azonban a két európai jogvédelmi rendszer abban, hogy vonatkozásukban a bizonyítás és mérlegelés kérdésének nincs különösebb jelentősége abból a szempontból, hogy az európai sztenderdeknek megfelelően tisztességes-e egy nemzeti bíróság által lefolytatott eljárás. A strasbourgi bíróság következetes gyakorlata értelmében a *nemzeti bíróságokra tartozik a tények feltárása, a bizonyítékok gyűjtése és értékelése, a tényállás megállapítása*. Úgyszintén a nemzeti bíróságok feladata a tények összevetése a vonatkozó jogszabályokkal, vagyis a releváns jogi következtetés levonása a megállapított tények értékelése, mérlegelése alapján. Az EJEB csak akkor teszi kifogás tárgyává a nemzeti bíróság által (vagy az előzményi közigazgatási eljárásban) lefolytatott bizonyítást, ha az teljes mértékben hiányzik, nyilvánvalóan egyoldalú, illetve meg nem engedhető módon (pl.: kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód útján) szereztek valamely – többnyire ügydöntő – bizonyítékot.¹ A nemzeti bíróság által megállapított tényállás valósága mellett egyébként *vélelem* áll. A tények jogi értékelése, az azok mérlegelésének eredményeként megszületett bírói döntés pedig *csak akkor sérti* a tisztességes eljárás követelményét, ha a döntés *egyértelműen önkényes vagy nyilvánvalóan észszerűtlen*.

Panaszok tömege érkezik folyamatosan a strasbourgi bírósághoz azzal, hogy a nemzeti bíró nem tárta fel megfelelően a tényállást és alaptalan ítéletet hozott. Ezek a panaszok azonban nagy többségükben elutasításra kerülnek az ún. „*negyedfok doktrína*” alapján, ami azt jelenti, hogy az EJEB nem valamiféle negyedfokú bíróság, amely felülbírálna a nemzeti bíróságok által a nemzeti jog és eljárásrend alapján lefolytatott bizonyítást és jogi értékelést, hanem kizárólag az Egyezmény betartásának ellenőrzése a feladata.² Az EJEB gyakorlata értelmében az Egyezmény betartásához az eljárás egészét tekintve, összességében kell megfelelni a tisztességes eljárás követelményének, figyelemmel a 6. cikkben nevesített és a strasbourgi bíróság által kimunkált eljárási garanciák betartására.

A Charta tisztességes eljárás követelményével kapcsolatban még nincs a strasbourgihoz hasonlóan kialakult bőséges joggyakorlat. Azonban, mivel a Charta 47. cikkében megfogalmazott követelmény tartalmilag analóg az EJEB 6. cikkében foglaltakkal, azzal azonos módon, vagy legalábbis minimum azzal azonos védelmet nyújtóan kell értelmezni a Charta 52. cikk (3) bekezdése értelmében.

Bár az EJEE és a Charta tisztességes eljárás követelménye nem fókuszál a bizonyítás és mérlegelés kérdésre, mégis felvet ezzel kapcsolatos kérdéseket a közigazgatási perekkel kapcsolatban, ugyanis a strasbourgi bíróság előírta a teljes bírósági felülvizsgálat követelményét, legalábbis arra az esetre, ha a közigazgatási eljárásban nem teljesültek maradéktalanul a vonatkozó eljárási garanciák. Az EJEB-nek lényegében mindegy, hogy a közigazgatási vagy a bírósági eljárásban teljesülnek ezek a követelmények, mert az egész eljárást egységében kezeli, valamennyi szintre kiterjedően. Mivel az Egyezmény (és a Charta is) kifejezetten a bírósági eljárásra vonatkozóan fogalmaz meg követelményeket, a bírósági szinttől el kell várni e követelmények betartását, és ennek a bíróság számára biztosított teljes felülvizsgálati hatáskör a záloga. Ez pedig ütközhet az olyan hagyományos nemzeti jogi és bírósági elképzelésekkel, mint a közigazgatási hatóság által elvégzett ténybeli vagy jogi mérlegelés felülbírálatának tilalma, illetve korlátozottsága.

Ezért tehát át kell gondolni a közigazgatási hatósági eljárás és per hazai bizonyítási és mérlegelési szabályait, illetve az azok értelmére és a bírósági felülvizsgálat terjedelmére vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági nézeteket az EJEE 6. cikkének rendelkezései és az EJEB erre vonatkozó gyakorlata tükrében.

A Charta 47. cikkével nem kell külön foglalkozni, mivel ennek jelentősége csak akkor lenne, ha e cikk értelmezése során az EUB szigorúbb bizonyítási mércét állítana fel, illetve felülmérlegeléssel kapcsolatos szigorúbb álláspontot fogadna el az EJEE 6. cikkére vonatkozó strasbourgi bírósági gyakorlatnál.³

II. A régi Pp. és a Ket. bizonyítási-mérlegelési szabályai és gyakorlata

A közigazgatási ügyek sajátossága egy hagyományos polgári perhez képest, hogy a bizonyítási eljárás jellemzően a közigazgatási hatóságok előtt zajlik. A bíróság e bizonyítás törvényességét vizsgálja, tehát a 2018. január 1. előtt indult perekben azt, hogy a közigazgatási hatóság eljárása megfelelt-e a 2017. december 31. napjáig hatályos köz-

1 Jalloh kontra Németország (GC), 54810/00, ECHR 2006-IX, § 166.

2 García Ruiz kontra Spanyolország (GC), 30544/96, 1999.I.21., 28. bek.

3 Lásd például a 2011. december 8-án hozott C-272/09. P. számú KME (ipari csövek) ügyet, a C-386/10. P. számú Chalkor-ügyet és a C-389/10. P. számú KME (rézből készült vízvezetékcsövek) ügyet.

Jogalkotásunk nyomában

igazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tényállásbizonyításra és bizonyításra vonatkozó szabályainak. Ezt a bíróság a meghozott közigazgatási döntés indokolása alapján ítéli meg, így az a kérdés, hogy a hatóság megfelelő bizonyítást folytatott-e le, szorosan összefonódik azzal a kérdéssel, hogy *megfelelően indokolta-e a határozatát*. Nem véletlen, hogy a két leggyakoribb jogszabálysértés, amit a felperesek a perekben hivatkoznak, a Ket. 50. §-a szerinti tényállásbizonyítási kötelezettség és a Ket. 72. §-a szerinti indokolási kötelezettség megsértése. Ebből le lehetne vonni azt a következtetést, hogy a közigazgatási perek esetében helyesebb a közigazgatási döntésekre vonatkozó *bizonyítási mércéről* beszélni. Viszont amikor a bíróságok vizsgálják, hogy a közigazgatási hatóság által lefolytatott bizonyítás megfelelő-e, a szintén 2017. december 31. napjáig hatályos polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 206. §-a alapján teszik ezt, amiből viszont az a következtetés vonható le, hogy a régi Pp. 206. §-ának sajátos tartalma van a közigazgatási perekben. Ezt a sajátos tartalmat nemcsak a Kúria joggyakorlata, de az EJEB és ehhez kapcsolódóan az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlata is aktívan alakítja.

A bizonyítás szükséges mértékére a Ket. 50. § (6) bekezdésében találunk szabályt, amely szerint a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. A régi Pp. 206. § (1) bekezdése alapján a bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékok egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el. Ezenkívül a közigazgatási perekben speciális előírásokat tartalmaz a régi Pp. 339/B. §-a, amely szerint a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából kitűnik a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége.

Első ránézésre is látható, hogy a Ket. 50. § (6) bekezdése és a régi Pp. 206. §-a nagyon hasonló előírásokat tartalmaz. A mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetében a törvényességi kontroll nem olyan erős, mint egyéb ügyekben, ez azonban nem jelent más bizonyítási mércét, mert a mérlegelést megalapozó tények tekintetében érvényesül a bizonyítékok okszerű mérlegelésének a követelménye.

A Kúria 2014. szeptember 3. napján született Kfv. III.37.690/2013/29. számú eseti döntése a Ket. 50. § (6) bekezdésének és a régi Pp. 206. §-ának viszonyát úgy határozta meg, hogy az általános polgári eljárásokban alkalmazandó bizonyítási szintet meghatározó régi Pp. 206. §-ához képest a régi Pp. 339/B. §-a nemcsak a jogi mérlegelésre, hanem a bizonyítékok mérlegelésére is kiterjedő felülvizsgálati korlátot jelent. Amennyiben a kel-

lő mértékben feltárt tényállás esetében a bizonyítékok mérlegelésének szempontjai megállapíthatóak, azok okszerűsége kitűnik, akkor az ilyen határozat jogszerűnek tekinthető, a bizonyítékok mérlegelése nem mérlegelhető felül. Megállapította a Kúria, hogy a versenykorlátozó megállapodásokat vizsgáló versenyügyek az Egyezmény és annak EJEB által kialakított gyakorlata alapján „büntetőjogias” eljárások, melyre tekintettel nemcsak a jogi, de a ténykérdések tekintetében is teljes felülvizsgálatnak van helye. Ilyen értelmezés mellett a Kúria kimondta, hogy a Charta 47. cikke [és az ügyben releváns 1/2003 EK rendelet 3. § (2) bekezdése] alapján – figyelemmel a Charta 52. cikk (3) bekezdésére – a régi Pp. 339/B. §-ának bizonyítékok felülmérlegelést korlátozó rendelkezését nem kell alkalmazni az uniós jog végrehajtását szolgáló, büntetőjogias eljárásnak minősülő versenyügyekben. Bár a bíróságok a régi Pp. 339/B. §-ára hivatkoztak a fenti értelemben, de ténylegesen nem alkalmazták azt.

Ezen ítéletet követően született meg a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, amely indokolásának 66. pontja szerint a régi Pp. 339/A–339/B. §-aiból is kiolvashatóan – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel – a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. A hatósági döntés megváltoztatására [Tptv. 83. § (4) bekezdés] és hatályon kívül helyezésére a bíróság egyaránt jogosult. A tényállás tekintetében a bíróság maga is folytathat le bizonyítást, a jogszabályok értelmezésében a bíróság állásfoglalása irányadó a GVH számára.

A fent hivatkozott 39/1997. (VII. 1.) AB határozat az EJEE 6. cikkére is hivatkozással azt állapította meg, hogy a közigazgatási perben a bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Kifejtette továbbá, hogy azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.

Ez azt jelenti, hogy Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló gyakorlatát a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban a versenyügyek vonatkozásában is megerősítette most már az Alaptörvény rendelkezései alapján is, és kellő alapot ad arra a következtetésre, hogy a régi Pp. 339/B. §-át úgy kell értelmezni, amely lehetővé teszi a teljes felülvizsgálatot mind tény-, mind jogkérdésekben.

A Kúria joggyakorlat-elemző tevékenységének eredményeként megszületett 2/2015. (XI. 23) KMK vélemény szerint az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt a hatóság. A KMK vélemény indokolása leszögezi azt is, hogy a bizonyítás értékelése a hatóság részéről egyfajta

mérlegelés, azonban ez a típusú mérlegelés a bírósági felülvizsgálat szempontjából nem jelent mérlegelési jogkört, ha a jogszabály az adott ügyre vonatkozóan nem tartalmaz döntési lehetőségeket vagy kereteket.

Mindegy azonban, hogy fogalmilag mérlegelési jogkörnek tekintjük-e a bizonyítékok értékelését-mérlegelését, mert az Alkotmánybíróság által is megerősített európai jogi követelmények alapján lényegében *mind tény-, mind jogkérdésben azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme*.

A felülvizsgálat a bizonyítékok értékelése, a ténykérdések vizsgálata körében tisztán a régi Pp. 206. §-a alapján történik, és mind bizonyítási eljárás lefolytatására, mind a tényeket megalapozó bizonyítékok újraértékelésére lehetőség van. A törvényességi-jogszerűségnek nevezett kontroll tehát nem jelenti a megállapított tényállás alapjául szolgáló bizonyítékok értékelésének felülmérlegelési tilalmát. A bírói felülvizsgálat jogszerűségi jellege mindössze abban nyilvánul meg, hogy az eljáró jogorvoslati fórum a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli, független és pártatlan bíróság, továbbá, hogy jogszabálysértésre kell hivatkozni, önmagában nem elegendő az érdeksérelemre hivatkozás.

Ebből az értelmezésből – a fent hivatkozott KMK véleményben is rögzítetten – az következik, hogy a régi Pp. 339/B. §-a szerinti mérlegelési jogkör gyakorlására vonatkozó szabály kizárólag jogi mérlegelésre vonatkozó anyagi jogi természetű felülmérlegelési tilalmat rögzít. A mérlegelési jogkör alapvető jellemzője, hogy az anyagi jogszabály a hatóság döntés kereteit jelöli ki, és ezen belül a hatóság a jogszabályi szempontok vizsgálatával, a jogszabályban biztosított több jogszűrő lehetőség közül az adott esetre optimális megoldást választja. Az eljárási szabályok be nem tartására, és a bizonyítékok mérlegelésére utalás a régi Pp. 339/B. §-ában eljárásjogi természetű, amennyiben a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására alkalmatlan számú és/vagy minőségű bizonyíték esetén a mérlegelési jogkör gyakorlása eleve nem lehet jogszerű.

Az eddigi okfejtésből is kitűnik, hogy a Kúria és az Alkotmánybíróság jogértelmezése szerint a közigazgatási ügyek tekintetében az EJEE 6. cikke szerinti *tisztességes eljárás*hoz való jog eljárási követelménye *befolyásolja a bírósági felülvizsgálat terjedelmét*. Mivel az Egyezmény 6. cikke szövegszerűen csak a polgári és büntetőügyekre vonatkozik (az utóbbi esetében számos többletkövetelményt, például az ártatlanság vélelmét is meghatározva), ezért a közigazgatási ügyek közül csak azok tartoznak a cikk hatálya alá, amelyek a *König-* és *Engel-*kritériumok⁴ értelmében *megfelelnek a polgári és büntetőügy EJEB értelmezése szerinti autonóm fogalmának*. Mivel büntetőügyekre több és szigorúbb eljárási garancia vonatkozik, mint polgári ügyekre, természetesen a bizonyítással és mérlege-

léssel összefüggő követelmények is különbözőek lehetnek aszerint, hogy az ügyek az Egyezmény 6. cikke alá polgári ügyként vagy büntetőügyként sorolhatók-e be.

Megjegyzést érdemel, hogy bizonyos ügyekre egyáltalán *nem terjed ki az Egyezmény 6. cikkének hatálya* (mint például az idegenrendészeti ügyek), de ez esetben az Egyezmény *más cikkei* bírhatnak jelentőséggel, mint a 3. cikk (kínzás tilalma) vagy a 13. cikk (hatékony jogorvoslat)hoz való jog). Az uniós jogi kontextusban alkalmazandó Charta 47. cikkében pedig nincs ügýtípus szerinti megszorítás, és e cikk egységben is kezeli az EJEE 6. és 13. cikkei által meghatározott követelményeket. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes ügyintézéshez való jog is vonatkozik bármely ügýtípusra, tehát saját *alkotmányunk alapján bármilyen ügýtípusban* irányadónak tekinthetők hasonló követelmények, mint az EJEE 6. cikke által lefedett ügyekben.

A fentiek rögzítését követően azt, hogy közigazgatási perben mi a szükséges bizonyítási szint, a 2017. december 31. napjáig hatályban volt eljárási szabályok figyelembevételével az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései (tisztességes eljárás)hoz és jogorvoslat)hoz való jog), a régi Pp. 2. § (1) bekezdése (a tisztességes eljárás)hoz való jog bíróságok általi érvényesítésének kötelezettsége), illetve az EJEE 6. cikkére figyelemmel értelmezett régi Pp. 206. § (1) bekezdése (a tényállás bírósági megállapításának szabályai) és a 221. § (1) bekezdése (indokolási követelmények) alapján lehetett eldönteni.

Mint azt fentebb már láttuk, az olyan közigazgatási határozatok, amelyek önmagukban nem elégítik ki a 6. cikk követelményeit, arra irányuló igény esetén „teljes hatáskörrel rendelkező bírói testület” felülvizsgálatának tárgyai kell hogy legyenek.⁵ Mivel az EJEE 6. cikke „bíróságra” vonatkozóan határoz meg követelményeket, a közigazgatási pereket megelőző *közigazgatási eljárást az EJEB egyfajta előzetes eljárásnak tekinti*, amelyre ugyan szintén irányadók az eljárási garanciák, de végső soron ezen garanciák bírósági felülvizsgálat során való betartásának van jelentősége. A vonatkozó EJEB-döntésekből lesűrhető tendencia, hogy *minél inkább megfelelt a közigazgatási eljárás a tisztességes eljárás Egyezményben előírt követelményeinek, annál kevésbé kell, hogy a bírósági felülvizsgálat teljes körű legyen*, valamennyi eljárási garanciával. Minél kevésbé jellemzi azonban a közigazgatási szakot az Egyezmény szerinti garanciális eljárásrend, annál inkább kell ezt pótolnia a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróságnak a saját eljárásában.⁶

Az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősíti az Egyezmény 6. cikkére vonatkozó fenti értelmezést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján.

4 *König kontra Németország*, 1978. június 28., series A no. 27, § 89; *Engel és mások kontra Hollandia*, 1976. június 8., series A no. 51, §§ 82–83.

5 *Ortenberg kontra Ausztria*, 1994. november 25., series A no. 295-B, § 31.

6 MIRIAM ALLENA: „Art. 6 ECHR: New Horizons for Domestic Administrative Law”, *Ius Publicum Network Review*, December 2014.

Jogalkotásunk nyomában

Bár a közigazgatási hatóságokra is vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a Ket. 4. § (1) bekezdése szerinti tisztességes ügyintézéshez való jog, ez *nem azonosítható* az Alaptörvény XXVIII cikk (1) bekezdése és az Egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes eljárásból való joggal. Egy hatósági eljárásnak ezért sem kell feltétlenül megfelelnie az Egyezmény 6. cikkének, *a megfelelő mértéke azonban meghatározza a bírósági teljes felülvizsgálat szükséges terjedelmét.*

Mindezekből következően a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróságnak – a kereseti kérelem keretein belül – feltétlenül meg kell vizsgálnia, hogy a közigazgatási eljárásban teljesültek-e a tisztességes eljárás követelményei, és ennek hiányában magának kell pótolni e követelmények teljesítését. A tisztességes eljárás követelményéből következő garanciális szabályok közigazgatási eljárásban való megsértésével összefüggésben és a jogsértés mértékével arányosan válik követelménnyé tehát a teljes körű bírósági felülvizsgálat.

III.

Az EJEE 6. cikke által a bíróságokkal szemben támasztott követelmények

Tekintettel arra, hogy a tisztességes eljárás követelményeit alapvetően a bíróságnak kell teljesítenie, érdemes áttekinteni, hogy milyen intézményi követelmények vonatkoznak a bíróságra. Meg kell továbbá nézni, hogy milyen eljárási garanciáknak kell teljesülniük legalább a bírósági eljárásban.

1. Intézményi követelmények

Az EJEE 6. cikk 1. bekezdésében meghatározott intézményi követelmények szerint a sérelmet szenvedő félnek joga van ahhoz, hogy törvény által létesített független és pártatlan bíróság döntsön az ügyében.

A törvény által létesített bíróság követelménye azt jelenti, hogy egy demokratikus társadalomban a bírósági szervezetnek *nem szabad függenie a végrehajtó hatalomtól*, azt a törvényhozó hatalom által alkotott törvényekkel kell szabályozni. A részletkérdések szabályozása átruházható a végrehajtó hatalomra, de a rendeleti szintű jogalkotás felett bírói kontrollt kell biztosítani, valamint *a bíróságok szervezetét és feladatkörét csak az alkotmányban és törvényekkel lehet meghatározni.* A törvény által létesített bíróság követelménye azt is jelenti, hogy a bíróságoknak *a rájuk vonatkozó szabályok szerint kell eljárniuk.* E követelményt sérti, ha a bírák kinevezésének *tényleges módja eltér az erre vonatkozó törvényi szabályoktól.*⁷

7 Posokhov kontra Oroszország, 63486/00, ECHR 2003-IV.

A függetlenség a végrehajtó hatalomtól és *a felektől való függetlenséget* jelenti. Vizsgálatát az összes körülmény alapján objektíven kell elvégezni. A *Campbell*-ügyben⁸ kifejtettek szerint figyelembe kell venni a bírák kinevezésének módját és időtartamát, a külső ráhatás elleni garanciákat, valamint azt, hogy a bíróság független szerv, a bíró pedig független személy benyomását kelti-e. Egy bíróság *nem független a végrehajtó hatalomtól, ha az illetékes minisztérium véleményét kéri és fogadja el kötelező érvényűként egy alkalmazandó jogszabály értelmezéséhez.*⁹ Az *ügyosztás módja is vethet fel* továbbá függetlenséggel kapcsolatos kérdéseket, ha a teljes ügyelosztási rendszer rossz, vagy legalábbis az adott bíró vagy bíróság kijelölését szakmaiságon kívüli indokok motiválták, így különösen az, hogy befolyásolni kívánták az ügy kimenetelét.¹⁰

Megjegyzést érdemel, hogy az uniós verseny- és fogyasztóvédelmi szabályokat érvényesítő gazdasági szabályozás körébe eső ügyekben akár elektronikus hírközlésről, energetikai szektorról vagy klasszikus versenyügyekről, illetve egyes uniós jog által szabályozott fogyasztóvédelmi eljárásokról van szó, *sajátosan merül fel az Európai Bizottságtól mint uniós szintű „végrehajtó hatalomtól” való függetlenség*, melynek nincs kifejezett EJEB-gyakorlata.

A pártatlanság az *előítéletől és korrupciótól való mentességet* jelenti. E követelmény teljesülésének vizsgálatához szubjektív és objektív tesztet kell elvégezni. A szubjektív teszt az eljáró bíró tényleges meggyőződését vizsgálja, az objektív teszt pedig azt, hogy a bíró biztosítja-e a szükséges garanciákat annak érdekében, hogy pártatlanságával kapcsolatban ne merüljön fel objektíve megalapozott kétség.

2. Eljárási követelmények

Az EJEE 6. cikk 1. bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog a felek és a megfelelő igazságszolgáltatás érdekeinek védelme érdekében *egy sor eljárási jogot foglal magában.* Ezek közül mind a büntető-, mind a polgári eljárásokra vonatkozik a személyes meghallgatás joga, a hatékony részvételhez való jog, a tárgyalás közvetlensége, a fegyverek egyenlőségének követelménye, a kontradiktórus eljárás követelménye, a bizonyítási eljárás megfelelőségének követelménye, a visszaható hatály tilalma, továbbá az ügy alapos kivizsgálásának és a döntés megfelelő indokolásának követelménye. A tisztességes eljárás követelményei tekintetében a bíróságoknak nagyobb mozgásterük van polgárinak minősülő ügyekben, mint a szigorúbb megítélés alá eső büntetőügyekben.¹¹

8 *Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság*, 1984. június 28. series A no. 80.

9 *Beaumont kontra Franciaország* (1994. november 24., series A no. 296-B).

10 *Crociani és mások kontra Olaszország*, 8603/79, 8722/79, 8723/79 és 8729/79, 1980. december 18., Decisions and Reports 22. (bizottsági döntés).

11 *Dombo Beheer B.V. kontra Hollandia*, 1993. október 27., series A no. 274, § 32.

A hatósági eljárásokban olykor nehezen értelmezhetőek egyes bírósági eljárásra kalibrált követelmények. Különösen a kontradiktórius eljárás és a fegyverek egyenlőségének követelménye, amikor a hatóságnak nem két fél közötti ténybeli vagy jogi vitában kell döntenie.

Az EJEB gyakorlatában a kontradiktórius eljáráshoz való jog azt jelenti, hogy a feleknek lehetőségük van arra, hogy megismerjék a bíróság (jelen esetben versenytanács) döntésének befolyásolása céljából előterjesztett bizonyítékokat és észrevételeket (vizsgálói indítvány, előzetes álláspont), és azokhoz megjegyzéseket fűzzenek.¹² A kontradiktóriusság elve annyira alapvető, hogy az eljárások felgyorsításának kívánalma sem igazolhatja a figyelmen kívül hagyását.¹³

A kontradiktórius eljárás követelménye abban különbözik a fegyverek egyenlőségének követelményétől, hogy míg az utóbbi teljesül azzal, ha a feleket egyenlőként kezelik, az előbbi valamennyi jelentős irathoz való hozzáférési jogot jelent, függetlenül attól, hogy ezt a másik félnek biztosították-e. Nem elegendő, ha a jelentős iratok benne vannak az aktában és biztosított az iratbetekintés lehetősége, hanem ezeket a bíróságnak ki kell adnia az érintett félnek, hogy az megtehesse észrevételeit. A feleknek azonban nem kell egymás rendelkezésére bocsátaniuk azokat az iratokat, amelyeket nem terjesztettek a bíróság (versenytanács) elé.¹⁴ A közigazgatási szerv persze köteles az eljárása során keletkezett valamennyi releváns iratot felterjeszteni a bíróságra.

Elvileg nem kizárt, hogy már a közigazgatási eljárás folyamán, a hatóság és ügyfél viszonylatában kontradiktórius legyen az eljárás és érvényesüljön a fegyverek egyenlőségének követelménye, ha olyan az eljárás szerkezete, amely biztosítja a teljes körű védekezést a hatóság előzetes álláspontjával szemben, beleértve az iratok, bizonyítékok, jogi álláspont megfelelő megismerésének jogát és az arra való nyilatkozattételi jogot. Ehhez büntetőjogi jellegű ügyben az szükséges, hogy elkülönüljön egymástól a „büntetőjogi vád” és az érdemi döntéshozatal (és természetesen a védelem), amely esetben egy visszafogottabb bírósági felülvizsgálat is elegendő. A Menarini-ügyben¹⁵ az EJEB a fentiekben írtaknak megfelelően nem kívánt meg szükségszerűen teljes körű bírósági felülvizsgálatot, hanem csupán annyit állapított meg, hogy a fegyverek egyenlősége és a kontradiktórius eljárás követelményének a versenyügy folyamatának legalább egy pontján érvényesülnie kell.

12 Polgári ügyekben: Ruiz-Mateos kontra Spanyolország, 1993. június 23., series A no. 262, § 63; büntetőügyekben: Rowe and Davis kontra Egyesült Királyság (GC), 28901/95, ECHR 2000-II, § 60.

13 Nideröst-Huber kontra Svájc, 1997. február 18., Reports of Judgments and Decisions 1997-I, § 30.

14 Yvon kontra Franciaország, 44962/98, ECHR 2003-V, § 38.

15 A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország, 43509/08, 2011. szeptember 27.

Az EJEE 6. cikk 1. bekezdése által védett tisztességes eljáráshoz való joghoz tartozó hallgatás joga és a hatóság általi felbujtás tilalma csak büntető- (vagy büntetőjogias) eljárásban értelmezhető eljárási garanciák. Ezenkívül az Egyezmény további garanciális szabályokat is előír büntetőügyekre, valamint az Engel-kritériumok alapján büntetőügynek minősülő ügyekre (ilyenek a verseny- és jelentős szankciót alkalmazó ügyek, különösen az adóügyek) vonatkozóan (6 cikk 2. és 3. bekezdései, a 7. cikk, a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 2., 3. és 4. cikke).

Büntetőjogi jellegű közigazgatási ügyekben az EJEE 6. cikk 3. bekezdése szerinti ártatlanság vélelmének kérdése merül fel leginkább a gyakorlatban. Az ártatlanság vélelmében büntetőügyben azt jelenti, hogy a bíróság nem indulhat ki abból az alapfelvetésből, hogy a vádlott elkövette a bűncselekményt, hogy a bizonyítási teher az ügyészen van, és hogy kétség esetén a vádlott javára (*in dubio pro reo*) kell döntenie.¹⁶

A büntetőjogias közigazgatási perekben felmerülhet az a felperesi kifogás, hogy az eljáró hatóság megsértette az ártatlanság vélelmét, mert kétséget kizáró bizonyítottság hiányában, annál enyhébb bizonyítási szint alkalmazásával állapította meg a jogsértés elkövetését, illetve szubjektív tudattartalom (bűnösség, felróhatóság) vizsgálata nélkül róta terhére a jogsértést. Az ártatlanság vélelmében azonban nem zárja ki a ténybeli és jogi vélelmek alkalmazását, és azt sem, hogy az állam valamely jogsértést objektív alapon büntessen. Jogi személyek esetében még nyilvánvalóbban következnek bizonyos szükségszerű, fogalmilag nem megkérdőjelezhető jogi vélelmek, amely a büntetőjogtól egyébként idegenek, hiszen jogi személyek szubjektív tudattartamáról nem beszélhetünk. Az EJEB elfogadta az objektív alapon kiszabott adóbírságot és annak bírósági felülvizsgálat előtti végrehajtását.¹⁷ Az EJEB esetjogából nem lehet kiolvasni, hogy a felpereseket a bírósági döntések meghozataláig „ártatlannak” kellene tekinteni. Az azonban fontos, hogy a terhükre alkalmazott ténybeli és jogi vélelmeket „ésszerű keretek között” kell tartani, amelyek figyelemmel vannak a védelemhez való jogra, és arra, hogy mi az eljárás tétje a felperes számára.¹⁸

Mindezekkel összhangban az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat 70. pontjában kifejtette, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által megállapított tényállás nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, hanem ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia. Ez azonban a még büntetőjogias versenyügyekben sem jelenti azt, hogy ésszerű keretek között ne lehetne jogi vélelmeket felállítani, vagy a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztül nem lehetne levonni megalapozott

16 Janosevic kontra Svédország, 34619/97, ECHR 2002-VII., § 97.

17 Janosevic-ügy, §100.

18 Salabiaku kontra Franciaország, 10519/83, series A no. 141-A, § 28.

Jogalkotásunk nyomában

következtetéseket az érintett felperesek „bűnösségére” vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az EJEB és az EUB gyakorlatával összhangban megállapította (71. pont), hogy a bizonyítás során a *hatóság közvetett bizonyítékokat is felhasználhat*, úgyszintén a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak – egyébként a szakértői véleményekre is jellemző módon – esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan. A strasbourgi gyakorlattal összhangban *az indokolási kötelezettség kiemelt szerepét is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság.*

Végül pedig a büntető jellegű ügyek vonatkozásában említést érdemel, hogy a saját személyre nézve terhelő vallomás kicsikarása nemcsak a *hallgatás jogát sérti, de az ártatlanság vélelmébe is ütközik.* Ez utóbbi vélelem azonban nem akadályozza a bizonyítékok érintett személynél való gyűjtését.¹⁹

IV.

A bírósági felülvizsgálat terjedelme, a teljes felülvizsgálat követelménye

Az EJEB már hivatkozott joggyakorlata szerint, ha a felperes a 6. cikk előírásai szerinti – előző pontban részletezett – eljárási biztosítékok többségével rendelkezett a közigazgatási eljárásban, ez indokolhatja az enyhébb bírósági felülvizsgálatot.²⁰ Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során, *ha a hatóság eljárása nem elégti ki teljeskörűen a 6. cikk 1. bekezdése szerinti garanciális eljárási követelményeket, ezeket maradéktalanul érvényesítenie kell az eljáró bíróságnak*, amikor az ügyet a régi Pp. 206. § (1) bekezdésének keretei között megvizsgálja. Ez a követelmény egyébként következik a régi Pp. 2. § (1) bekezdéséből is.

Az EJEB gyakorlata értelmében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata akkor felel meg a tisztességes eljárás 6. cikk 1. bekezdésében előírt követelményének, ha független bíróság megfelelően szigorú jogszerűségi, észszerűségi és eljárási szabályszerűségi vizsgálatot végez, valamennyi releváns tény teljes körű vizsgálatára is kiterjedően. Szükség van arra, hogy a bíróságnak hatásköre legyen valamennyi releváns tény- és jogkérdés vizsgálatára.²¹

19 *O'Halloran és Francis kontra Egyesült Királyság (GC)*, 15809/02 és 25624/02, ECHR 2007-VIII; *Tirado Ortiz és Lozano Martin kontra Spanyolország (dec.)*, 43486/98, ECHR 1999-V.

20 *Bryan kontra Egyesült Királyság*, 1995. november 22., series A no 335-A, §§ 46–47.

21 *Terra Voningen B.V. kontra Hollandia*, 1996. december 17., Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, § 52; *Öztürk kontra Németország*, 1984. február 21., series A no. 73, § 56; *Albert és Le Compte kontra Belgium*, 1983. február 10., series A no. 58, § 29; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország*, 43509/08, 2011. szeptember 27., § 66–67.

Az EJEB a *Sigma Radio Television*-ügyben polgári ügyekre vonatkozóan – de értelemszerűen büntetőügyekre is irányadóan – kidolgozta, hogy *mint jelent a „teljes hatáskör”.* Eszerint a megfelelő bírósági felülvizsgálat mércéjeként *három feltételt kell* egymással összefüggésben vizsgálni: a (1) a felülvizsgált *döntés tárgyát*, (2) a *módot, ahogyan* a felülvizsgált határozatot meghozták, valamint (3) a *jogvita tartalmát*, beleértve a kereset tényleges hivatkozásait.²² Ha a közigazgatási döntés egyszerű ténykérdést érint, a bíróság vizsgálódásának intenzívebbnek kell lennie, mintha speciális tudást igénylő sajátos területet érintett volna (ez utóbbi esetben alapos kétség esetén azonban indokolt lehet a szakértői bizonyítás). Pusztán jogi szakmai kompetenciahiány nem mentesíti a bíróságot a teljes felülvizsgálat alól. Ilyen esetekben szükség szerint szakértőt kell igénybe venni.²³

A *teljes bírósági hatáskör követelményétől csak abban az esetben lehet eltérni*, ha azt a demokraciával vagy más feltétlen érvényesülést kívánó ok indokolja. A *demokratikus elszámoltathatóság elvéből* például az következik, hogy a közigazgatási szervekre kell hagyni, miként érvényesítik a közérdeket.²⁴ Az elsőfokú ítéletben csak annak indokát kell adni, hogy a bíróság milyen szempontok és bizonyítékok alapján ért egyet a közigazgatási szerv álláspontjával.

V.

A teljes felülvizsgálat kötöttségei

Nyilvánvaló, hogy a tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó elvet a *bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek* – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – *fényében kell értelmezni*, amely alapján a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a bíróság a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet. Más szóval a teljes felülvizsgálatot nyújtó bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a szabályokat, amelyek általánosan meghatározzák feladat- és hatáskörét. Ennek következtében *a teljes felülvizsgálat követelménye nem jelentheti a felülmérlegelési tilalom abszolút jogszerűtlenségét.* Ebből az összefüggésből természetesen nem következik, hogy a túlságosan szűk körűen értelmezett felülmérlegelési tilalom, amelyet a vonatkozó alkotmányos és egyéb szabályok sem támasztanak alá, ne sértene a tisztességes eljáráshoz való jogból eredő teljes felülvizsgálat követelményét.

Mindezt a bizonyítékok értékelésekor a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a ténytet, hogy a közigazgatá-

22 *Sigma Radio Television Ltd kontra Ciprus*, 32181/04 és 35122/05, 2011. július 21., §§ 151–157.

23 *Capital Bank AD kontra Bulgária*, 49429/99, ECHR 2005-XII (extracts), § 113.

24 *Tsfayo kontra Egyesült Királyság*, 60860/00, 2006. november 14., §§ 40–42.

si ügyekben az alperes által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül, mely esetben még, ha a bizonyítékokat újra is értékeli, *indokolása csak akkor lesz meggyőző és jogszerű, ha az alperesi határozat indokaira is kitér, és azokat cáfolja.* Ez szükségszerűen azt jelenti, hogy ha a bíróság a felperesi bizonyítékok értékeléséből levont következtetését a tényekre okszerűbbnek ítéli, ez egyben az alperesi érvek megdöntését is jelenti. Ezért ha a felperesi magyarázat okszerűbb, akkor az *alperesi határozat indokolása szükségszerűen okszerűtlen, az alperesi hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokból téves következtetést vont le.* Nincs tehát olyan különbség a bizonyítási mérce szempontjából, ahogy ez a fent hivatkozott korábbi kúriai eseti döntésben megjelenik, hogy a felperesnek az alperesi határozat indokolásának okszerűtlenségét kell igazolniuk, és ha ez sikerült, ehhez képest adhatnak elő okszerű érvelést. Ezért a felperesi érvelés akkor lesz okszerű, ha az egyben alperes határozatának érvelését is cáfolja. Mindez azonban nem elsősorban a bizonyítékok értékeléséhez, hanem legalább annyira az ítéleti indokolás mélységéhez kapcsolódó kérdés.

Ugyancsak a felperes által vitássá tett tényeket és jogot kell vizsgálni, de a kereset valamennyi releváns érvére ki kell térni, és világos indokát kell adni az elutasításuknak. Szükséges továbbá, hogy a bíróság jogosult legyen újra megvizsgálni azokat a tényeket, amelyeknek – a kereseti érveket figyelembe véve – központi jelentőségük van a felperes ügyében.²⁵

Az előzőek tükrében, ami az ítéletek indokolására vonatkozó követelményeket (régi Pp. 221. §) illeti, mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyében eljáró bíróság alaposan megvizsgálja az előadott érveit és benyújtott bizonyítékokat.²⁶ Természetes követelmény az ügyet eldöntő határozat megfelelő indokolása. Még ha a bírák meglehetősen szabadok is ítéleteik felépítését és tartalmát illetően, *kellő világossággal meg kell magyarázniuk döntésük indokait,* hogy a felek megértsék, mennyiben és miként vetették figyelembe érveiket és bizonyítékaikat, valamint a demokratikus társadalom megismerje a „nevében” hozott döntés indokait.²⁷ Az indokolás konkrét követelményei az ügy természetétől és körülményeitől függenek. Ha egy érv kihatással van a meghozott döntésre, konkrétan és kifejezetten meg kell válaszolni a döntés indokolásában. A lényegtelen érvekre azonban nem kell kitérni, elegendő, ha az indokolásból egyértelműen kiderül, hogy azokat elvetette a bíróság. Nem kielégítő továbbá jogon kívüli vagy szubjektív érvekre alapítani a határozatot.²⁸ Ennek

részletes elemzését elvégezte a 7/2013. (III. 1.) AB határozat is.

Az Egyezményben védett jogokkal és szabadságokkal kapcsolatos előterjesztéseket kötelező különös szigorúsággal és gondossággal megvizsgálni.²⁹

Az indokolási kötelezettség nemcsak az elsőfokú bíróságra, de a *jogorvoslati eljárásokban meghozott döntésekre is vonatkozik.* Ugyanakkor amennyiben a másodfokú bíróság egyetért az elsőfokú döntés indokaival, elegendő utalni azokra, nem szükséges megismételnie az indokolást. A másodfokú bíróságnak az a feladata, hogy a fellebbezésben felhozott lényeges kérdéseket válaszolja meg úgy, hogy megfelelően alátámassza, azok fényében miként ítéli meg az elsőfokú ítéletet.³⁰

Összegezve az állapítható meg, hogy *a teljes felülvizsgálat követelménye nem jelenti azt, hogy a bizonyítékok újraértékelését a bírónak az alperesi határozatot figyelmen kívül hagyva kellene elvégeznie.* A bíróságnak ugyanis kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett észszerű indokokot tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő észszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely *indokoknak az ítéletében szerepelnie kell.* A bizonyítási mérce – bár büntető jellegű ügyben hagyományosan a kétséget kizáró bizonyítást jelentené, ahol az ártatlanság vélelmének is érvényesülnie kell – *nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást és a jogi vélelmek alkalmazását,* amennyiben e vélelmek észszerű keretek között maradnak, továbbá a közigazgatási hatóság által lefolytatott bizonyítás mértékétől függ a bíróság által tovább folytatandó bizonyítás terjedelme.

VI.

Az eddigi hazai szabályozás és gyakorlat értékelése a fentiek tükrében

Megállapítható, hogy a régi Pp. 206. §-ának (tényállás megállapítása) és a régi Pp. 221. §-ának (indokolás) szoros összekapcsolása a fentiekben kifejtett formában a bizonyítékok értékelése és a tények megállapítása körében megfelel a teljes felülvizsgálat követelményének. A fenti szempontokat figyelembe vevő bizonyítási mérce alkalmazása megfelel az Alaptörvény jogállamiságra és jogegyenlőségre [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és XV. cikk (1) bekezdés] és a Ket. 2. § (1) bekezdése szerinti ügyfélegyenlőségre vonatkozó rendelkezéseinek is, amennyiben az EJEE 6. cikkének alkalmazását egységes keretbe helyezi, függetlenül attól, hogy nemzeti vagy uniós jog alkalmazásáról van-e szó. Ezáltal teljesül minden ügyben a szintén az EJEE 6. cikkére figyelemmel értel-

25 *Potocka és mások kontra Lengyelország*, 33776/96, ECHR 2001-X, § 57.

26 *Dulaurans kontra Franciaország*, 34553/97, 2000. március 21., § 33.

27 *Tatishvili kontra Oroszország*, 1509/02, ECHR 2007-I.

28 *Van de Hurk kontra Hollandia*, 1994. április 19., series A no. 288, § 61; *Ruiz Torija kontra Spanyolország*, 1994. december 9., series A no. 303-A, § 29.

29 *Wagner és J.M.W.L. kontra Luxemburg*, 76240/01, 2007. június 28., § 96.

30 *García Ruiz kontra Spanyolország (GC)*, 30544/96, ECHR 1999-I.

Jogalkotásunk nyomában

mezendő Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint a régi Pp. 2. § (1) bekezdése is a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során.

A Kúria felülvizsgálati eljárása kapcsán azonban említést kell tenni bizonyos sajátosságról, amely abból adódik, hogy itt a legfelsőbb bírói jogorvoslati fórumról van szó. Ebből következően ugyanis a Kúria megtámadott ítéletekre vonatkozó jogszerűségi vizsgálata annyiban eltérő tartalmú az elsőfokú bíróság közigazgatási határozatra vonatkozó jogszerűségi kontrolljától, hogy *valóban érvényesül felülmérlegelési tilalom* a bizonyítékok értékelése körében is. Ez következik a régi Pp. 275. § (1) bekezdéséből, amely tiltja a Kúria eljárásában a bizonyítást. Míg tehát a Kúria szintje alatt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak lehetősége van bizonyításra, amely lehetővé teszi új bizonyítékok alapján a tények újraértékelését, addig a Kúria – mint pl. versenyügyekben negyedik döntési szint – már csak az iratok alapján dönt, nem érvényesül a tárgyalás közvetlensége (pl. tanúmeghallgatás esetében), ami miatt az újraértékelés korlátozott.

Mindez megfelel annak, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog a strasbourgi bíróság gyakorlata értelmében nem foglalja magában a bírósági döntés elleni fellebbezéshez való jogot. Amennyiben van fellebbezési jog, úgy természetesen a felsőbb bírósági eljárásnak is meg kell felelnie a tisztességes eljárás követelményének, azonban éppúgy egységében tekintve az alsóbb bírósági eljárással, mint ahogyan a közigazgatási eljárást is egységében kell kezelni a bírósági felülvizsgálattal. *Valamennyi döntési szint együttesének kell összességében megfelelnie* a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó garanciális követelményeknek. Mivel pedig alapvetően a közigazgatási határozat törvényességi felülvizsgálatát érdemben elvégző elsőfokú bírósággal szembeni elvárás a teljes felülvizsgálat követelménye attól függő mértékben, hogy a közigazgatási eljárásban mennyire érvényesültek a garanciák, éppen elegendő, ha a fellebbezési szintek – különösen a legfelsőbb szinten álló Kúria – már csak jogkérdésekre szűkített felülvizsgálatot végeznek, érintetlenül hagyva az elsőfokú bíróság által elvégzett bizonyítékértékelést.

Az elsőfokú bíróság és a Kúria által alkalmazott jogszerűségi mércék közti különbség tehát abban foglalható össze, hogy míg a közigazgatási hatóság Ket. 50. § (6) bekezdése alapján végzett bizonyíték értékelését az eljáró elsőfokú – és ha van, a másodfokú – bíróság akkor tekinti jogszerűtlennek a régi Pp. 206. §-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és összességükben nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság régi Pp. 206. §-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan ésszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes.

A fentiek tükrében érdemes megvizsgálni a régi Pp.

336/A. § (2) bekezdésében foglalt, a bizonyítás szükséges mértékére, illetve a bizonyítási teherre vonatkozó szinten releváns rendelkezés tartalmát is, amely eltér a régi Pp. 164. § (1) bekezdésétől. Eszerint ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja.

A Kúria e jogszabályhely kapcsán megállapította, hogy a hatóság felperesi vitatás esetén *eleget tesz a bizonyítási kötelezettségének azzal, ha a közigazgatási iratokat csatolja és az abban lévő bizonyítékok megalapozzák a határozatban megállapított tényállást*. A régi Pp. 336/A. §-a a tényállás teljes körű felülvizsgálatához azt a lehetőséget biztosítja a bíróságnak, hogy a tényállás tisztázatlanságát állapítsa meg, ha megítélése szerint a feltárt és alperes által rendelkezésre bocsátott bizonyítékok nem alapozzák meg a tényállást, vagy a közigazgatási iratok olyan bizonyítékokat tartalmaznak, amelyeket a felek nem hivatkoztak. Ez esetben a bíróság értékelheti és bevonhatja a bizonyítékok értékelésének körébe az ilyen bizonyítékot még akkor is, ha azt konkrétan nem hivatkozta a felperes.³¹

VII.

A tanulmány következtetéseinek összegzése és átültetése a Kp. szabályaira

A fenti elemzés tükrében szükséges levonni a 2017. december 31. napjáig és jelenleg hatályos szabályozás megfeleltetésére vonatkozó következtetéseket a tisztességes eljáráshoz való jog fényében.

1. A régi szabályozásra vonatkozó következtetések összegzése

Az eddigi joggyakorlat alapján megállapítható, hogy a régi Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, míg a bizonyítékokat a bíróság a régi Pp. 206. §-a alapján értékeli. A teljes felülvizsgálat elve nem jelenti azt, hogy a bizonyítékok újraértékelését a bírónak az alperesi határozatot figyelmen kívül hagyva kellene elvégeznie. A bíróságnak kötelessége a több elfogadható magyarázat közül azt választania, amelyik elfogadása mellett ésszerű indokokat tud felhozni, és ezt saját meggyőződéséből eredő ésszerű és racionális indokok alapján teheti meg, mely indokoknak az ítéletében szerepelnie kell. Nem kizárt a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást, de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek ésszerű keretek között maradnak.

Míg a közigazgatási hatóság Ket. 50. § (6) bekezdése

31 Kúria, Kfv.III.37.582/2016/16.

alján végzett értékelését az eljáró elsőfokú – és másodfokú – bíróság többek között akkor tekinti jogszerűtlennek a régi Pp. 206. §-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított és megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság régi Pp. 206. §-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan észszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes.

2. A következtetések átültetése a Kp. szabályaira

A bizonyítás szükséges mértékére és a tényállás megállapításra vonatkozóan kifejtett megállapítások a 2018. január 1-jétől hatályba lépett új általános közigazgatási rendtartás (Ákr.)³² és közigazgatási perrendtartás (Kp.) tükrében is fenntarthatók.

Az Ákr. 64. § (4) bekezdése értelmében a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. A Kp. 78. (1) bekezdése szerint a mögöttes bizonyítási szabályokat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) tartalmazza, és eltérő szabályként fogalmazza meg a (2) bekezdés, hogy a bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli.

A Kp. 78. §-a a fenti okfejtéssel és annak következtetéseivel összhangban, azt meg is jelenítve tartalmazza a bizonyítás általános szabályát közigazgatási perekben. Ezen sajátosság lényege, hogy a megelőző eljárásban megállapított tényállással kell összevetni a rendelkezésre álló bizonyítékokat. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése

szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. Ez a szabály annak kifejeződése, hogy a közigazgatási perben a bíró törvényességi kontrollt gyakorol, és nem a bíró feladata főszabály szerint a bizonyítás, hanem az Ákr. 64. §-a szerinti tényállástisztázás megfelelőségét vizsgálja.

A Kp. 79. § (1) bekezdése tartalmazza lényegében azonos tartalommal a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdését, amikor kimondja, hogy ha a megelőző eljárás hivatalból indult, és a fél az abban megállapított tényállás megalapozatlanságát, hiányosságát vagy iratellenességét valószínűsíti, a bíróság a közigazgatási szervet a tényállás valószínűségének bizonyítására kötelezi. A Kp. 79. § (1) bekezdése annyiban szigorúbb a régi Pp. 336/A. § (2) bekezdésénél, hogy a felperes által előadott vitatást alá kell támasztani (ezt az eddigi bírósági gyakorlat is megkövetelte), ekkor várható el a bíróságtól az iratok adott vitatással összefüggő áttekintése.

A Kp. 85. § (5) bekezdése pedig tartalmazza a Pp. 339/B. §-ának megfelelő szabályt azzal a pontosítással, hogy a bizonyítékok okszerű mérlegelésére nem tesz utalást, így egyértelműbbé teszi azt a fent kifejtett állásponthoz, hogy ez a szabály csak a jogi mérlegelésre vonatkozik.

Fontos változás még az Ákr.-ben, hogy az 1. §-a kifejezetten utal arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkével összhangban kell értelmezni az Ákr. alapelveit. Az Alaptörvény XXVIII. cikke azonban tartalmazza az alapvető büntetőeljárás garanciális szabályokat is, így például az ártatlanság védelmét. Mindez azt jelenti az eddig kifejtettek tükrében, hogy az EJEB joggyakorlata alapján büntetőjogi jellegű eljárások esetében az Alaptörvényen keresztül az Ákr. is előírja az alapvető büntetőjogi garanciák alkalmazását, azzal a korlátozott tartalommal, ahogy az EJEB gyakorlatából is következik.

32 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

Bolvári-Takács Gábor egyetemi tanár, Magyar Táncművészeti Egyetem (Budapest)

A Magyar Táncművészeti Egyetem jogállásának alakulása a 21. században (1998–2017)

1950 szeptemberében nyílt meg az Állami Balett Intézet, amely 1990. július 1-jétől a Magyar Táncművészeti Főiskola, 2017. február 1-jétől a Magyar Táncművészeti Egyetem nevet viseli. Az 1983-ban főiskolává átszervezett, alapításától kezdve saját általános iskolát és (utóbb nyolcosztályos) gimnáziumot, továbbá középiskolai kollégiumot fenntartó intézmény a hazai művészeti felsőoktatásban egyedülálló modellt honosított meg. A megszerzhető végzettségi szintek folyamatosan *emelkedtek*: 1950-től középfokú, 1975-től felsőoktatási jellegű intézmény, 1983-tól főiskola, 2006-tól alap- és mesterképzést folytató főiskola, 2017-től alap- és mesterképzést folytató egyetem.

Az intézmény jogállásának 1950–1998 közötti alakulását a *Jogtudományi Közlöny* 2000. évi 3. számában mutattam be.¹ Az eltelt két évtized további jelentős fejlődést hozott, amelynek eredményeként a Magyar Táncművészeti Főiskola 2017. február 1-jével „Egyetem” elnevezést és jogállást kapott. A jelen közlemény az elmúlt húsz év jogfejlődését tekinti át, az előzmények rövid, a tárgy megértéséhez szükséges összefoglalását követően. Az alább leírtak az intézmény sajátosságainak bemutatásán túl a hazai felsőoktatás jogi környezetének szinte folyamatos változását is illusztrálják.²

I. A felsőfokú táncművész- és táncpedagógus-képzés fejlődése (1950–1998)

A hazai művészeti felsőoktatás alapjait a 19. század második felében vetették meg. A színművész-, zeneművész-, képzőművész- és iparművészképzés önálló intézményei a

századfordulóra megszilárdultak, mai jogutódai a Színház- és Filmművészeti Egyetem, a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a Magyar Képzőművészeti Egyetem és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem. Ez a fejlődési folyamat a hazai táncművészképzésben csak a második világháború után, tehát jelentős fáziskéséssel indult meg. Az Állami Balett Intézet létesítéséről szóló 54/1951. (II. 25.) MT rendelet, valamint az Állami Balett Intézet szervezeti szabályzata és tanulmányi rendje tárgyában kiadott 1.011–5–57/1951. (II. 25.) Np.M. rendelet új művészeti ág képzésének megindítását jelezték (az intézet már 1950 szeptemberében megnyílt). A kilencéves képzési idejű balettművész szak növendékei számára az intézet keretein belül általános iskolát és középfokú képzőt is létrehozta, ez utóbbit 1954-ben gimnáziummá alakították. 1956–63 között hároméves képzési idejű balettoktató tanfolyam is működött.

Az intézetben az 1963/64. tanévben kétéves, ún. „művészképző” kezdte meg működését, amely a már érettségizett növendékek felsőfokú elméleti továbbképzését szolgálta. Ez a modell adta később a főiskolává válás elvi alapját. 1971 szeptemberében középfokú néptánc tagozat létesült, 1974 szeptemberében pedig újraindult a táncpedagógusok képzése, hároméves esti tagozat formájában.

Az *Állami Balett Intézetről* szóló 1983. évi 18. számú törvényerejű rendelet, valamint az Állami Balett Intézet irányításáról, szervezetéről és képzési rendjéről szóló 1037/1983. (IX. 1.) MT határozat alapján az intézményt szeptember 1-jei hatállyal – nevének változatlanul hagyása mellett (!) – főiskolává szervezték át. A meglévő balettművész és táncpedagógus szakok mellé további, négyéves képzési idejű főiskolai szakokat alapítottak: koreográfus, táncelméleti szakíró. Az átszervezés mindenképp előtérbe hozta a kilencéves képzési idejű balettművész szakot érintette, mert itt meg kellett oldani az életkori párhuzam kérdését. Az eredmény a hazai felsőoktatás történetében a mai napig páratlan. Az átszervezés után a balettművész szakon a főiskolai képzés első két évében a hallgatók – a főiskolai tanulmányok mellett – gimnáziumi tanulmá-

1 BOLVÁRI-TAKÁCS GÁBOR: *Az Állami Balett Intézet jogállásának fél évszázados fejlődése*. Jogtudományi Közlöny, LIV. évf. 2000. 3. 104–108.

2 A közlemény a NKFIH K115676 számú kutatás keretében készült.

nyokat folytattak. Másképpen fogalmazva: a növendékek a szakra a gimnázium második osztályának elvégzése után (tehát a kilencéves szakmai képzés VI. évfolyamát követően) nyertek főiskolai felvételt, s a 3–4. gimnáziumi osztályt már leckeönnyvel rendelkező hallgatóként végezték el. A lényegesen kibővült képzési kínálat és a főiskolai jogállás egyértelmű feltüntetése végett a főiskoláról szóló 1048/1990. (III. 21.) MT határozat az Állami Balett Intézet nevét 1990. július 1-jei hatállyal Magyar Táncművészeti Főiskolára változtatta.³

II.

A Magyar Táncművészeti Főiskola működése az ezredfordulótól a bolognai rendszerű képzés bevezetéséig (1998–2006)

Sokéves előkészítő munka után látott napvilágot a művészeti felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 105/1998. (V. 23.) Korm. rendelet. Ezzel egyidejűleg az oktatási miniszter meghatározta, hogy az újrászabályozott művészeti szakokon folyó képzést a rendelet megjelenésének időpontjában mely intézmények folytathatják. Főiskolai szintű balettművész, koreográfus, táncelméleti szakíró és táncpedagógus szakokon továbbra is kizárólag a *Magyar Táncművészeti Főiskola* kapott képzési engedélyt.⁴ Élve a lehetőséggel, a korábban nem működő koreográfus szakon 2001–2008 között öt évfolyam, az addig alig indított táncelméleti képzésben 2001–2009 között négy évfolyam kapott diplomát.

A Magyar Táncművészeti Főiskolán a Magyar Akkreditációs Bizottság 1998-ban folytatta le az első intézményakkreditációs eljárást. Ennek során megállapítást nyert, hogy a képzési és művészeti tevékenység a minőségi követelményrendszernek eleget tesz, viszont a főiskola csak egy művészeti területen és egy művészeti ágban felel meg a törvényi követelményeknek. Emiatt a MAB az intézmény 2000. június 30-ig szóló, ideiglenes akkreditációját támogatta.⁵ Tekintettel arra, hogy a felsőoktatási integrációra vonatkozó kormányzati elképzelések a művészeti felsőoktatás intézményhálózatát nem érintették, az ellentmondás feloldása érdekében szükségessé vált a jogszabályi környezet újabb megváltoztatása. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézményhálózat átalakításáról,

továbbá a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1999. évi LII. törvény 2000. január 1-jei hatállyal kimondta, hogy főiskola abban az esetben létesíthető, illetőleg működhet, ha egy tudományágban vagy művészeti területen, több szakon, képes és alkalmas legalább hároméves főiskolai alapképzésre, általános és szakirányú továbbképzésre. Ennek alapján a főiskolát 2000-ben, ún. közbülső eljárás keretében, sikeresen akkreditálták. 2002-ben valamennyi szakon áttértek a kreditrendszerre, a felsőoktatási tanulmányi pontrendszer (kreditrendszer) bevezetéséről és az intézményi kreditrendszerek egységes nyilvántartásáról szóló 200/2000. (XI. 29.) Korm. rendelet, valamint a felsőoktatási alapképzési szakok képesítési követelményeinek kreditrendszerű képzéshez illeszkedő kiegészítéséről szóló 77/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet alapján.

Az 1998/99. tanévben a *néptánc–színházi tánc* tagozaton is változás történt: az intézmény ötödik főiskolai szakjává alakult át. Ennek részleteit a művészeti felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 105/1998. (V. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 131/1999. (VIII. 26.) Korm. rendelet tartalmazta. Az új főiskolai szak a balettművész szak gyakorlatát követte: a növendékek a gimnázium második osztályának elvégzése után főiskolai hallgatókká váltak, az eredetileg négyéves középfokú szakmai képzés pedig további két – elméleti képzésre és szakmai gyakorlatra szolgáló – tanévvel bővült, összesen tehát hat év időtartamú lett. Ezzel szinte egy időben (1997-ben) a Főiskola Általános Iskolája és Gimnáziuma nyolc évfolyamos gimnáziummá vált és felvette a Nádas Ferenc Gimnázium nevet. Ezzel a balettművész szak első nyolc éve és a gimnázium évfolyamszámozása azonos lett. A párhuzam azonban csak rövid ideig tartott, mert az egységes iskolai évfolyamszámozás bevezetésével az osztályok 5–12. évfolyamokká alakultak.

A pedagógusképzés vonatkozásában az 1983-ban történt *főiskolává* átszervezés azt jelentette, hogy a főiskolai táncpedagógus szak felváltotta az addig működő képzést és 1984-től négyéves idejűvé vált. Az első ilyen évfolyam 1988-ban, a következő 1992-ben végzett. 1996-tól az alapképzés művészetoktatás nagyarányú országos fellendülése következtében évente indultak képzések. Az addig létező balett, néptánc és társastánc szakirányok gyermek- és társastánc, modern tánc, modern társastánc, divattánc szakirányokkal, továbbá kihelyezett képzési helyszínekkel – Budapesti Tanítóképző Főiskola, Magyar Testnevelési Egyetem, Győr, Kecskemét, Nyíregyháza, Pécs, Sárospatak, Szombathely – bővültek, ahol egy vagy több ciklusban hallgatók százai szereztek táncpedagógus oklevelet.

Az oktatási rendszer új igényeinek kormányzati kielégítését fejezték ki a '90-es évek végén bevezetett tánc vonatkozású szakirányú továbbképzések tanári, tanítói vagy gyógypedagógus végzettséggel rendelkezők számára. Ezekről a vezető óvodapedagógus és a gyermek- és tánc- és drámapedagógia szakirányú továbbképzési szak

3 Az intézmény történetét áttekintő kiadványok: *Mozaikok a Magyar Táncművészeti Főiskola első ötven évéről*. Összeállította: FODOR ANTAL. Planétás Kiadó, Budapest, 2001; *Magyar Táncművészeti Főiskola – Tizenöt év története 2000–2015*. Összeállította: SCHANDA BEÁTA. Magyar Táncművészeti Főiskola, Budapest, 2016.

4 Határozat a művészeti felsőoktatás alapképzési szakjain folyó képzésről. Művelődési Közlöny, XLII. évf. 33. szám, 1998. november 16. 3359–3362. Egyetemi szintű koreográfusképzést a Színház- és Film-művészeti Főiskola folytathatott.

5 A Magyar Akkreditációs Bizottság 1998/8/IV/1. számú határozata a Magyar Táncművészeti Főiskola akkreditációjáról. Oktatási Közlöny, XLIII. évf. 13/I. szám, 1999. május 10. 1096.

Szemle

képesítési követelményeiről szóló 20/1999. (IV. 21.) OM, valamint a gyermektáncoktató óvodapedagógus szakirányú továbbképzési szak képesítési követelményeiről szóló 29/1999. (VII. 6.) OM számú rendeletek szövege.

III.

A bolognai folyamat hatása a táncművészes táncpedagógus-képzésre (2006–2015)

Az európai felsőoktatási szerkezethez való alkalmazkodást célzó ún. *bolognai folyamat* a magyar felsőoktatást sem hagyta érintetlenül. Az Országgyűlés a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényben előírta a háromciklusú képzési szerkezet bevezetését: alapképzés (BA/BSc), mesterképzés (MA/MSc), doktori képzés (PhD/DLA). Az alap- és mesterképzést egymásra épülő ciklusokban, osztott képzésként, illetve jogszabályban meghatározott esetben egységes, osztatlan képzésként lehetett megszervezni. Ezt a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet határozta meg. Erre épült az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet. Az addig csak az egyetemek vezetői részére biztosított rektori címet a főiskolákra is kiterjesztették, így a törvény hatálybalépésétől, 2006. március 1-jétől a Magyar Táncművészeti Főiskolát főigazgató helyett rektor vezette.

A szakszerkezet átalakításából a főiskolának kétségtelesen előnyei származtak. Nemcsak a képzési kínálat bővült, hanem lehetőség nyílt a korábbi egyetemi szintnek megfelelő képzési formák bevezetésére. A művészképzésben a főiskolai balettművész és néptánc–színházi táncművész szakokat felváltotta a 180 kredites táncművész alapszak, amelyen belül klasszikus balett, néptánc, modern tánc, kortánc és színházi tánc szakirányok végezhetőek. A képzési és kimeneti követelmények az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet módosításáról szóló 14/2006. (XII. 13.) OKM rendeletben jelentek meg. Az előző főiskolai szakok kifizetéséhez igazodva a balett szakirány 2007-ben, a néptánc 2008-ban indult. Az újonnan indított modern tánc 2007-ben létesült. Színházi tánc eddig még nem indult, a kortánc szakirány pedig a magánalapítású Budapest Kortánc Főiskola profilja. A szak képzési ideje a korábbi négy helyett három év, amelyet a tantervben a korábbi balettművész szak X., illetve a néptánc–színházi táncművész szak VI. évfolyamának megszüntetésével oldottak meg. Ennek eredményeként a balett szakirányon – akár csak 1983 előtt – a IX. szakmai évfolyam végén fejeződik be a képzés, a szakdolgozat megvédése és a záróvizsga a képesítővizsgával és a vizsgaelőadással egy tanévben zajlik. Ez persze komoly megterhelést jelent a hallgatóknak, ugyanakkor optimális esetben akár 19 éves korban lehetővé teszi a felsőfokú végzettség megszerzését. A néptánc és a modern tánc szakirány ötéves szakmai képzés keretében végezhető el, ebből a III–V. évfolyamok jelentik a BA-képzés I–III. évét.

A sajátos életkori felvételi bemenetet a jogalkotó – minden eddigi megfogalmazásnál egyértelműbben – meghatározta, amikor a törvényben rögzítette, hogy a táncművészeti képzési ágban a felsőfokú tanulmányok a középiskolai oktatás ideje alatt, az érettségi vizsgát *megelőzően* is megkezdhetők oly módon, hogy a tanulói jogviszony mellett a felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszony jön létre. Ennek során a hallgató egyidejűleg sajátítja el az érettségi vizsga letételéhez szükséges követelményeket és a művészeti képzés követelményeit. Mindezen túl a jogalkotó jelentős lépést tett a főiskolán a balettművész szakon 10 éves kortól, a néptánc és moderntánc szakon 14 éves kortól tanuló növendékek főiskolai képzést megelőző szakmai oktatásának rendezésére. A 2005-ös felsőoktatási törvény bevezette az „előkészítő jogviszony” fogalmát. Kimondta, hogy a művészeti felsőoktatási intézmény a középiskolába járó tanulót előkészítheti a művészeti felsőoktatási intézménybe való belépésre. A tanulót a felsőoktatási intézmény – hallgatói jogviszony létesítése nélkül – nyilvántartásba veszi. A képzésben részt vevőt megillető jogokat és kötelezettségeket a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A főiskolán folyó művészképzés tehát 2006-tól kettős megerősítéssel legitimálódott: egyrészt az érettségi megelőzően megkezdhető főiskolai tanulmányok, másrészt a hallgatói jogviszonyt megelőző, a növendéket a főiskolához kapcsoló előkészítő jogviszony bevezetésével.

A művészeti jellegű főiskolai szakok alapképzéssé történő átalakulása mellett a kormány 2006-ban 120 kreditet, négy féléves táncművészeti *mesterszakokat* alapított: klasszikus balettművész, néptáncművész, moderntáncművész, kortáncművész, színházi táncművész. A képzési és kimeneti követelményeket az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet módosításáról szóló 26/2008. (VIII. 15.) OKM rendeletben tették közzé. Ezek közül a főiskola az első kettőt indította el. E szakok nem az alapképzések automatikus folytatásai. Felvételi követelményeik – egyebek mellett – három év szakmai gyakorlatot és magas szintű előadóművészi teljesítményt írnak elő a jelentkezők számára. Kortáncművész mesterszakot a Budapest Kortánc Főiskola indított.

A koreográfus szak 2006-ban hároméves koreográfus alapszakká alakult át, első alkalommal 2013-ban indult. A képzési és kimeneti követelményeket az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet módosításáról szóló 18/2007. (III. 19.) OKM számú rendeletben tették közzé. A főiskola 2010-ben benyújtotta az egyetemi szintű képzést felváltó, 120 kreditet koreográfus mesterszak indítására vonatkozó kérelmét, de a MAB elutasította.⁶ Ugyanakkor a táncelméleti szakiró szak megszűnt. Helyette a kormány a kritikusok és kutatók utánpótlásának

⁶ A Magyar Akkreditációs Bizottság 2011/2/IX/8. számú határozata. <http://www.mab.hu>

biztosítására 120 kredites táncelmélet mesterszakot (szakíró és producer szakirányokkal), valamint 60 kredites táncművészeti menedzser mesterszakot alapított. Ezekre a főiskola 2009-ben sikertelenül nyújtott be létesítési és indítási kérelmet, így a kormány végül a képzési és kimeneti követelményeket sem határozta meg. Ez utóbbi történt a moderntáncművész és a színházi táncművész szakokkal is. Mindezek indokolatlanná tették valamenyny szak fenntartását: 2014 áprilisától csak a klasszikus balettművész, néptáncművész, kortárástáncművész és koreográfus mesterszakok léteznek, a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 132/2014. (IV. 18.) Korm. rendelet szerint.

A pedagógusképzésben a bolognai rendszer bevezetése a művészképzésnél lényegesen erőteljesebben érintette a főiskolát, amennyiben a tanárszak önálló mesterképzés keretében történő indítása teljesen új feltételrendszert követelt. A felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) számú Korm. rendelettel a táncpedagógus szakot táncos és próbavezető alapszakra, valamint a mesterképzésben végezhető tánc tanári szakra bontva, összességében négyről öt éves képzési időre bővítve, egyetemi szintre fejlesztve szabályozták újra. Mesterfokozat birtokában lehetőség nyílt táncművész-tanári oklevél megszerzésére, a mesterfokozat szerinti szakirányon. A tanári szak általános képzési és kimeneti követelményei 2006 áprilisában, a táncos és próbavezető alapszaké 2006 decemberében jelentek meg az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM, valamint a módosításáról szóló 14/2006. (XII. 13.) OKM rendeletekben.

A főiskola a 180 kredites, hároméves képzési idejű, nappali és esti tagozaton végezhető táncos és próbavezető alapszak szakirányait – a kortárástánc kivételével, eltérő ütemezésben és tagozatokon – meg is hirdette (zárójelben az első évfolyamok indításának éve): moderntánc (2007), néptánc (2007), klasszikus balett (2008), modern társastánc (2008), divattánc (2009), színházi tánc (2011). A létező gyakorlatot folytatva a kihelyezett képzéseket a főiskola a táncos és próbavezető alapszak létrejötte után is fenntartotta, mígnem e lehetőséget a kormányzat 2013-ban megszüntette. A szándékok megváltozásának köszönhetően 2016-tól ismét van lehetőség vidéki képzési helyszínek működtetésére, ebben elsőként a Nyíregyházi Egyetem a partner.

A 2005-ben egységes tanári szakként alapított *tánc tanár* mesterszakon (klasszikus balett, néptánc, moderntánc, kortárástánc, színházi tánc, társastánc, divattánc, tánc történet és -elmélet szakirányokkal) a képzést a táncos és próbavezető alapszakra, valamint a táncművész, illetve koreográfus alapszakra megfelelő kiegészítő előfeltételekkel épülő 120 kredites (4 féléves), továbbá a főiskolai szintű táncpedagógus diplomával már rendelkezők számára 60 kredites (2 féléves) formában egyaránt engedélyezték. A tánc tanár szak jelenleg működő szakirányai a Magyar Táncművészeti Egyetemen: a 2010-ben indult

klasszikus balett, néptánc, moderntánc, modern társastánc, divattánc, valamint a 2013-ban indult tánc történet és -elmélet. A klasszikus balett és néptánc szakirányokon a művész mesterszakra épülő, 60 kredites formában táncművésztanár szak is végezhető.

A táncművészeti szakképzésben felmerülő igényeknek engedve a főiskola 2006-ban indított először a felsőoktatási törvénynek megfelelő szakirányú továbbképzési szakot, mégpedig tánc történet tanári szakon, négy féléves képzéssel, táncpedagógus oklevéllel rendelkezők részére. A képesítési követelményeket az egyes művészeti szakirányú továbbképzési szakok képesítési követelményeiről szóló 5/2005. (III. 11.) OM rendelet tette közzé. 2006-tól az ilyen típusú szakok képzési és kimeneti követelményeit az indító felsőoktatási intézmény képzési programjának részeként kell meghatározni, a szakirányú továbbképzés szervezésének általános feltételeiről szóló 10/2006. (IX. 25.) OKM rendelet szerint. A főiskola ennek alapján készítette elő és indította 2010-ben és 2012-ben a gyakorlatvezető mentortanár szakirányú továbbképzést.

A pedagógusképzés kapcsán megemlítendő még a Semmelweis Egyetem Testnevelési és Sporttudományi Karával (2000-ig és 2014-től: Testnevelési Egyetem) 2003-ban indított közös képzés, az egészség-tanár – táncpedagógus szakpár, amelyen először 2007-ben adtak ki oklevelet.

A MAB az ún. második körös intézményi akkreditációs eljárást 2009-ben folytatta le és ennek eredményeként a Magyar Táncművészeti Főiskolát 2017. december 31-ig akkreditálták.⁷

A felsőoktatás rendszerét az Országgyűlés 2011-ben ismét újraszabályozta. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2012. január 1-jén lépett hatályba és a táncművészképzéssel kapcsolatos sajátosságokat változatlan formában emelte át. Nem módosultak azok az előírások sem, amelyek szerint, ha a felsőoktatási intézmény kizárólag a művészeti képzési ág valamelyikében folytat képzést, az egyetem vagy főiskola elnevezést akkor is használhatja, ha csak egy képzési területen jogosult alap- vagy mesterképzésre, illetve egy tudományterületen doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére.

A tanárszakok rendszerét a kormány – az új törvényre tekintettel – a tanárképzés rendszeréről, a szakosodás rendjéről és a tanárszakok jegyzékéről szóló 283/2012. (X. 4.) Korm. rendeletben szabályozta. Ekkor sem a tánc tanár (szakirányok: klasszikus balett, néptánc, modern tánc, kortárástánc, színházi tánc, társastánc, tánc történet és -elmélet), sem a táncművésztanár (szakirányok: klasszikus balett, néptánc, modern tánc, kortárástánc, színházi tánc, társastánc) szakok tekintetében nem történt változás. Ez alapján a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet meghatározta a kö-

⁷ A Magyar Akkreditációs Bizottság 2009/9/VIII/4. számú határozata a Magyar Táncművészeti Főiskola akkreditációs értékeléséről. <http://www.mab.hu>

Szemle

vetelményeket. A rendeletben azonban a tánctanár szakon csak a klasszikus balett, néptánc, moderntánc, társastánc, valamint tánc történet és -elmélet szakirányok; a táncművésztanár szakon pedig csak a klasszikus balett és a néptánc szakirányok szerepeltek. A főiskolai táncpedagógus szakképzettséggel rendelkezők számára továbbra is fennmaradt a lehetőség a tánctanár szakképzettség megszerzésére klasszikus balett, néptánc, moderntánc és társastánc szakirányokban, két félév alatt, 60 kredit teljesítésével.

A felsőoktatásban szerezhető képesítések jegyzékéről és új képesítések jegyzékbe történő felvételéről szóló 139/2015. (VI. 9.) Korm. rendelet meghatározta az alap- és mesterszakokat tartalmazó felsőoktatási képesítési jegyzéket, amely 2015. szeptember 1-jén lépett hatályba. A táncművészet terén három alapképzés maradt: koreográfus, táncművész, valamint táncos és próbavezető, a két utóbbi szakirányok megjelölése nélkül. A mesterszakok között továbbra is megtaláljuk a klasszikusbalett-művész, koreográfus, kortársztánc-művész és néptáncművész szakokat. Nem sokkal később a tanári mesterszakok jegyzékét is módosították, összhangba hozva a 2013-ban megjelent képzési és kimeneti követelményekkel. A felsőoktatás szabályozására vonatkozó egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 169/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet alapján a tánctanár szak színházi tánc szakiránya megszűnt, a táncművésztanár mesterszakon pedig csak a klasszikus balett és a néptánc szakirányok maradtak meg.

A főiskola közoktatási intézményeinek életében 2014-ben fontos *szervezeti* változás történt. A 2008-tól Forgách József Kollégium néven működő egykori Diákothont egyesítették a Nádasi Ferenc Gimnáziummal, azóta a két intézmény összevontan, de saját szakmai vezetőkkel működik, mai neve: a Magyar Táncművészeti Egyetem Nádasi Ferenc Gimnáziuma és Kollégiuma.

IV. Főiskolából egyetem (2015–2017)

A MAB az ún. harmadik körös intézményi akkreditációs eljárást 2015-ben folytatta le, amelynek eredményeként a Magyar Táncművészeti Főiskolát 2020. december 31-ig akkreditálták.⁸

Az Országgyűlés az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel 2015. szeptember 1-jei hatállyal bevezette az „alkalmazott tudományok egyeteme” intézménytípus fogalmát, amelynek működési feltételei között – egyebek mellett – négy alapképzési szakon és két mesterképzési szakon folytatott képzés szerepel. Az állami főiskolák jelentős része ezeknek nyilvánvalóan megfelelt, így az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi

LXXX. törvénnyel megkezdődött a főiskola mint intézménytípus kivezetése az intézményrendszerből. A felsőoktatási törvény melléklete 2014-ben még tíz állami főiskolát tartalmazott, ebből 2016 szeptemberére három maradt, közte a Magyar Táncművészeti Főiskola. A többi egyetem alakult vagy egyetemhez csatlakozott.

2016-ban lépett hatályba a felsőoktatási szakképzések, az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeiről, valamint a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet, amely a 2013-as szabályozást néhány ponton megváltoztatta. A táncművész szakon 2015-ben kormányrendelettel megszüntetett szakirányokat specializációk váltották fel (klasszikus balett, modern tánc, kortársztánc, néptánc, színházi tánc), az oklevélben feltüntetett szakképzettség egységesen táncművész lett. Ugyanez történt a táncos és próbavezető szakkal, a választható specializációk: klasszikus balett, modern tánc, néptánc, modern társastánc, divattánc, színházi tánc. A tánctanár szak szakirányai közé visszakerült a 2013-ban törölt kortársztánc.

A művészeti felsőoktatás állami intézménytípusainak egységét immár csak a táncművészképzés főiskolai jogállása törte meg. A változás annál inkább indokolt volt, mert a főiskolán ekkor már lassan tíz éve folyt a korábbi *egyetemi* szintnek megfelelő mesterképzés. Ezt felismerve a kormány benyújtotta, az Országgyűlés pedig november 22-én elfogadta a törvényjavaslatot, amelyben a Magyar Táncművészeti Főiskola egyetemmé nyilvánítása is helyet kapott. Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXVI. törvényt 2016. november 25-én tették közzé. A jogalkotó a Magyar Táncművészeti Főiskolát nem az alkalmazott tudományok egyetemei, hanem az állami egyetemek közé emelte. Eszerint a Magyar Táncművészeti Főiskola 2017. február 1-jétől Magyar Táncművészeti Egyetem megnevezéssel működik, s alapító okiratában eltérhet az egyetemek számára előírt általános feltételektől. Így – többek között – attól, hogy legalább nyolc alapképzési és hat mesterképzési szakon oktasson, doktori képzést folytasson és tudományos diákkört működtessen.

A doktori (DLA) képzés megindítására a Magyar Táncművészeti Főiskola már 2010-ben kísérletet tett. A Táncművészeti Doktori Iskola létesítésére vonatkozó kérelem képzési programot tartalmazó részét a MAB elfogadhatónak ítélte, ám a program indításához szükséges személyi feltételek (elsősorban egyetemi tanárok) hiánya miatt az akkreditációt nem támogatta. A 2016. évi CXXXVI. törvény alapján 2017. január 30-án kiadott alapító okirat tehát úgy rendelkezett, hogy a Magyar Táncművészeti Egyetem legalább három alapképzési és három mesterképzési szakon folytat képzést, és doktori iskolát nem, de tudományos diákkört működtethet.⁹

8 A Magyar Akkreditációs Bizottság 2015/7/VII/3. számú határozata a Magyar Táncművészeti Főiskola intézményakkreditációs értékeléséről. <http://www.mab.hu/>

9 A Magyar Táncművészeti Egyetem 63482/2016. számú, módosított alapító okirata. <http://www.allamkinstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv>

Klein Tamás egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

Még egyszer a sajtószabadság és médiajog 21. századi aktuális kérdéseiről és szabályozási lehetőségeiről – de lege ferenda*

1. A Jogtudományi Közlöny 2017. évi júniusi számában a szerző tollából került bemutatásra az a kiváló tanulmánykötet, amely Koltay András és Török Bernát értő szerkesztése mellett gazdagította a jogtudomány – széles értelemben vett – médiajogi kutatásai iránt érdeklődő közönségét.¹ A Wolters Kluwer gondozásában megjelent, gazdag téma-választékot kínáló médiatudományi könyvsorozat részeként megjelent kötetéről már akkor is megállapíthattuk, hogy a Médiatudományi Intézet és a Magyar Tudományos Akadémia keretei között működő Médiatudományi Kutatócsoport termékeny együttműködésének köszönhetően jelentősen gazdagítja jogirodalmunkat. Alig telt el néhány hónap és a kutatócsoport újabb, remek tanulmányokkal jelentkezett. A szűken vett értő szakmai és tágan értett érdeklődő közönség ugyanis már olvashatja a Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4. című, legújabb médiajogi tanulmánygyűjteményt.

Akik kutatóként foglalkozunk a médiajog egyes kérdéseivel, azt tapasztaljuk, hogy a szólásszabadság peremfeltevéleit meghatározó jogi szabályozási paradigmák mindig elsők között és rendkívül érzékenyen reagálnak még a legkisebb társadalmi változásokra is. A nyilvánosság szerkezetének sajtóságos működési törvényszerűségeinek és valóságának szemünk előtt, mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt zajló átalakulása a közéleti viták palettájának egyik legnépszerűbb és legintenzívebb témájává emelte, a mindig is a politikai diskurzus közép-pontjában elhelyezkedő sajtószabadságot és médiajogot.

A szólás- és sajtószabadság megléte és érvényesülése helyesen jelenik meg *demokráciakritériumként*, ám ezekben a vitákban a véleményalkotások sok esetben leegyszerűsítőek, horribile dictu felszíneseek. Ezért is fontos, egyetértve a szerkesztők ide vonatkozó hitvallásával, hogy „a vizsgált kérdések tudományos-szakmai alapjaira, szempontjaira” is kellő figyelmet fordítsunk. A nyilvánosság tételes jogi szabályozása és a technológiavezérelt társadalmi folyamatok valósága sok esetben diszharmonikus viszonyban áll egymással. A jog a szabályozási környezet bekövezett változására sokszor fáziskéséssel, követő szabályozással reagál (reaktív szabályozás). Az új szabályok megalkotásának megtermékenyítő közege a jogtudomány, amely *de lege ferenda* javaslatokat fogalmaz meg. Ezt teszik e kötet szerzői is.

A tanulmánykötetet négy elméleti részt alkotó, összesen tizenöt jól szerkesztett, plurális tematikájú tanulmány tölti meg értékes tartalommal. Az első rész három írása a médiaszabályozás egyes kérdéseit elemzi, a második tematikus fejezet öt tanulmányból áll, amelyek az új média rendkívül aktuális szabályozási kérdéseire fókuszálnak, a harmadik tanulmánycsoport négy szerzője a személyiségi jogok egyes aktuális kérdéseire kínál válaszokat, míg a kötet végén két tanulmány a választási eljárások és a szólásszabadság metszéspontjaiban azonosítható kérdések fölött tart elmélyült szemlét.

2. A médiaszabályozás általános elvi kérdéseit taglaló rész első munkájaként *Fazekas János* az európai *média-szabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzését* végzi el. A szerző a jelentősebb európai államok hatóságainak jogállását elsősorban autonómiájukon keresztül vizsgálja, és pedig két irányból is, az államtól, központi kormányzattól való rendszerint kiemelt függetlenség mellett, a szabályozott-felügyelt piactól való független-

* KOLTAY ANDRÁS – TÖRÖK BERNÁT (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 4. Wolters Kluwer, Budapest, 2017. 1-526. ISBN 978 963 295 670 1

¹ KLEIN TAMÁS: A sajtószabadság és a médiajog legújabb kihívása és az azokra adható megoldási javaslatok, *Jogtudományi Közlöny* 2017/6. 306–307.

Jogirodalom, jogélet

ségre, a piaci szereplőkkel szemben biztosított intézményi garanciákra is figyelmet fordít. A tanulmány fontos megállapítása, hogy utóbbiak szabályozása kevésbé kiforrott, így a biztosítékok érvényesülése kifejezetten féloldalassá válhat.

Gellén Klára a reklámeszközként szolgáló színlelt környezetvédelem jelenségével (greenwashing) foglalkozó tanulmányában a kereskedelmi kommunikáció egy sajátos, az új technológiák következtében létrejövő új üzleti modellben felbukkanó, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas módszert mutat be A „zöldre mosás” technikája arra a napjainkban egyre inkább jellemző fogyasztói attitűdre alapoz, amely „a társadalmilag felelős kérdéseket tartalmazó reklámokhoz fokozott bizalommal közelít”.

A *médiaszolgáltatás fogalmának*, a médiaszcéna technológiai hátterére tekintettel bekövetkezett és napjainkban is folyamatosan zajló átalakulását veszi górcső alá Nyakas Levente, „A televíziózástól a videómegosztásig” című munkájában. Az AVMS irányelv módosítási koncepciójában a szabályozás tárgyi hatályáról kritikai megjegyzéseket is megfogalmazó szerző egyik legjelentékenyebb koncepcionális kérdésnek azt tekinti, hogy a szerkesztés helyett a szervezés fogalma kerül bevezetésre, amely meggyengítette a szerkesztői felelősség hatókörét, és egyúttal kitágította az irányelv tárgyi hatályát.

A médiaszabályozás általános kérdéseivel foglalkozó témák egy izgalmas és a jogtörténeti irodalomban eddig csak részlegesen vizsgált kérdés elemzésével zárul. Takó Sándor „A filmcenzúra fejlődéstörténete Magyarországon” című tanulmányában a „gépszínházak” megjelenésétől a rendszerváltásig című munkájában a *filmcenzúra sajtósági intézményének történetét* mutatja be, s jut arra a kijózanító felismerésre, hogy a hazánk 20. századi történetében a film feletti intézményes kontroll megszerzése szinte kivétel nélkül a közhatalmat magukhoz rendelő politikai erők első intézkedései között szerepelt.

3. Az új média kérdéseit vizsgáló tanulmányok élén Bartóki-Gönczy Balázs „A hálózatsemlegesség rendeleti szabályozása az Európai Unióban és az Egyesült Államokban” című írása szerepel, amelynek célja a *különböző jogrendszerekben kialakított szabályozások értékelő-komparatív elemzése*. A szerző a közös elemek azonosítása, a szabályozások egymásra hatásának kimutatása mellett olyan részletekben rejlik, ám lényegi különbségeket is kimutat, amelyeknek a jogalkalmazásra és a szolgáltatói magatartásra is kihatásuk lehet.

A következő tanulmány – s e sorok – szerzője az *online diskurzusok szabályozási kérdései* közül előkérdéseket és konzekvenciákat egyaránt azonosít. Az elemzés a technológia hatására a nyilvánosság szerkezetében bekövetkező változások irányának bemutatása után a jogi szabályozás általános és különös feladatait kontúrozza, kitérve a tárhelyszolgáltatói felelősségre, a keresőmotor-szolgál-

tatók eltérő európai és amerikai felfogására, és a közösségi hálózatok új „médiium” jellegére.

Papp János Tamás a *közösségi oldalak* felhasználási feltételeinek jogi természetéről szóló írásában a közösségi hálózatokat, mint új médiakommunikációs eszközöket, médiumokat mutatja be, amelyek a tagok közötti személyes kapcsolattartáson túl, a szórakoztatás és tájékoztatás eszközeivé is váltak. A szerző tanulmányában részletesen mutatja be napjaink meghatározó új nyilvánosságforumainak felhasználási feltételeit, a felhasználás peremfeltételeit megállapító, a szolgáltató-felhasználó jogait és kötelezettségeit meghatározó szerződések természetrajzát. A közösségi normák taglalását követően a szerző arra a következtetésre jut, hogy azok sok esetben contra legem rendelkezéseket tartalmaznak – különösen európai nézőpontból.

Pogácsás Anett a szerzői jog határok nélküliségének (*Szerzői jog határok nélkül?*), univerzalizálásának esélyeiről, az egyetemes szerzői jog akadályainak azonosításáról, a jelenleg zajló reformfolyamatokról ír. A szerző következtése szerint nem a territorialitás jelent érdemi problémát, hanem az annak kezelésére alkalmatlan tagállami szabályozások. A szabályozás jövője a tanulmány felfogásában nem a szerzői jog határok nélkülivé válása, hanem „a határt nem ismerő digitális felhasználások útjából kell eligorítani a felesleges [...] akadályokat”.

A *számítógépes sütik és az adatgyűjtés problémájának* elemzését végzi el írásában Varga Árpád, aki rávilágít arra, hogy semmi nincs ingyen az online térben, a szolgáltatók „személyes adataink felhasználásából közvetve származó anyagi haszonból képesek fenntartani magukat”. A tanulmány következtetéseiben arra a de lege ferenda álláspontra helyezkedik, hogy egy olyan ideális szabályozásra lenne szükség, amely a jelenleginél nagyobb teret nyit a felhasználói önrendelkezésnek, illetőleg előreláthatóbbá teszi online tevékenységünk következményeit, ám az alkotmányos adatvédelmi célokkal is harmonikus egyensúlyban áll.

4. A szerkesztők külön témakörbe foglalták a személyiségi jogok egyes összefüggéseit. Ezek között, első helyen Koltay András tesz lépéseket az „*általános személyiségi jog*” azonosítása felé. Az alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi aspektusokat is érintő vizsgálódás aktualitása – amiként azt a szerző is megállapítja – abban ragadható meg, hogy az Alaptörvény és az új Ptk. hatálybalépése az általános személyiségi jog kérdésében új helyzetet teremtett és a korábbi megközelítések „nem feltétlen maradtak egészében érvényesek”. A tanulmány ugyan elsősorban az általános személyiségi jog magánjogi fogalmát keresi, de néha „mellékutakra téved”. Ezek azonban nem hogy gyengítenek, csak erősítik a vizsgálódás konklúzióját: a különböző kodifikációk részben eltérő fogalmi bázisa okán a jog tartalma bizonytalan maradt, amelyet a bírói jogfejlesztésnek kell egyértelműsíteni.

Szeghalmi Veronika a magánélet védelmének változó megítélését elemzi az EJEB gyakorlatában. A szerző célja a magánülethez való jog alapvető rendelkezésének és tartalmi változásainak és a sérelmére módosuló mérce változásának a bemutatásában ragadható meg.

A *defamatorikus deliktumokkal kapcsolatos* részes állami büntetőbírósi döntések strasbourgi bíróság általi megítélését rendkívüli alapos részletességgel mutatja be adatgazdag tanulmányában Tóth J. Zoltán. A számos esetet feldolgozó, elméleti igényű munka megállapítja, hogy az utóbbi évtizedek EJEB-gyakorlata fölött szemlélt tartó figyelmes kutató számára az eseti döntésekből kiolvasható egy közel egységes, jól meghatározható „strasbourgi dogmatika”. Megjegyzendő, hogy a szerző kapcsolódó tárgyban tartotta habilitációs előadását is.

Török Bernát tanulmányában a *közügyek vitatásának elméleti körvonalait* mutatja be a véleménynyilvánítás magyar doktrínájában. A szerző arra keresi a választ, hogy a szólásszabadság elmélete és a honi, alkotmánybírósi gyakorlata és abból kiolvasható értelmezési kerete miként tölti meg tartalommal a közügyekre vonatkozó diskurzusok koncepcióját, és hogyan helyezi el egy tágabb összefüggésrendszerbe.

5. A *kötet záró két tanulmánya* a választási kampányok szabályozásának és a szólásszabadságnak a konfliktusába ad betekintést, önmagukban is koherens gondolataik azonban/együttal egymást jól kiegészítik. Smuk Péter hangsúlyozottan a kampányfinanszírozás szempontjain túli kérdéseket feszeget. Tanulmányában az amerikai Legfelső Bíróság érvkészletének bemutatása mellett párhuzamosan, reflexív módon vizsgálja a magyar *kampány-*

szabályozás gyakorlatát. A magyar gyakorlatot bemutató exkurzusok eredményeként a szerző arra a következtetésre jut, hogy a magyar szabályozási környezet alapvetően eltér az amerikai modelltől, továbbá a jogalkalmazó szervek (a választási szervektől az Alkotmánybíróságig) gyakorlata kevésbé érzékeny a törvényi szabályozás alkotmányos igazolhatósága iránt. A választási eljárás védelme csakúgy, mint a szólásszabadság oltalma egyaránt a jogalkalmazók érvkészletének a részét képezik, de koherens, elméleti keret még nem olvasható ki az eseti döntésekből.

A *negatív politikai kampány* jogi peremfeltételeit vizsgálja Szikora Tamás írása, amely a sérelmes és valótlan politikai megnyilvánulások demokratikus folyamatokra gyakorolt hatását és lehetséges korlátait kívánja feltárni. A szerző célja annak bemutatása, hogy a defamáló jellegű, vagy valótlan tartalmú üzenetekkel operáló kampányok milyen hatással lehetnek a demokratikus döntéshozatalra, és az így azonosított következmények alapján indokolható-e a szólás korlátozása, s ha igen, úgy milyen alkotmányos érvek mentén, s milyen mértékben.

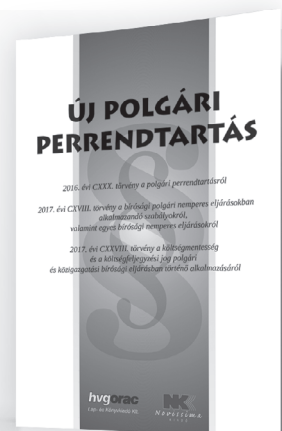
A kötet tudományos értékét különösen növeli, hogy a tanulmányok a *komparatív elemzés* módszerét, a *kritikai attitűdöt* érvényesítik, a szerzők különböző megoldási modellek elemzését követően jutnak megalapozott szabályozási, *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazására. A szerkesztők bevezetőjükben jelzik, hogy ebben a formában a negyedik sorszámmal ellátott kötet a sorozat záró része. A kiváló szerzők remek tanulmányai azonban jó reménységgel szolgálnak arra, hogy ettől az alkotói közösségtől még sok értékes munkát olvashasson a média joga iránt érdeklődő értő közönség.

ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS

**Az új Pp. és a kapcsolódó jogszabályok
A/5-ös méretben**

A népszerű jogszabálygyűjtemény-sorozatot a jövőben a Novissima Kiadó és a HVG-ORAC Kiadó közösen jelentetik meg. Az új polgári perrendtartási törvényt tartalmazza a sorozatnak ez a kötete. Kis mérete és felhasználóbarát tördelése alkalmassá teszi, hogy a jogászok a mindennapi munkájuk során forgassák és magukkal vigyék a tárgyalótermekbe is.

A szerkesztés lezárása: 2018. január 2.



Ára: 1590 Ft

WEBS VÁSÁRLÁS
-5%

SUMMARY

ERIKA HERÉDI:

The Significance of Preclusion in the New Civil Procedure

Preclusion is a new feature of the civil litigation, designed to foster the timely fashion of the procedure. The regulation precludes the changes in the personal composition of the litigation, namely the changes in the parties, the intervention, the alteration of the claim, the factual assertions and the evidence. As a main rule, these actions may be taken in the preparatory phase of the litigation, however, in the meritorious stage of the litigation only within strict boundaries. The legislative goal was to ensure the timely administration of justice, while exceptions are allowed for economic and equitable reasons. Application of the rules are monitored by the court, on some occasions as licensing authority, in others with sanctioning power.

ANDRÁS TÉGLÁSI:

Constitutional protection of social rights in the USA

While the US federal constitution textually does not contain any social rights, the state constitutions declare economic-social rights, and some state courts considered these rights as legally enforceable. The pa-

per introduces the social rights in the American legal doctrine among scholars, it shows the protection of social rights in the practice of the U.S. Supreme Court and the enforceability of economic and social rights in the state courts (i.e. the subnational US judicial enforcement of socio-economic rights), the modes of judicial review and socio-economic rights, especially following the crisis in 2008 and finally shows the using of equality norms to protect health care for immigrants.

ESZTER BODNÁR:

The Compliance of the Hungarian Electoral Regulation and Case Law With the Electoral Standards of the Venice Commission

Council of Europe's Venice Commission plays a very active role in creating Europe's electoral standards. In this field, it adopted the Code of Good Practice in Electoral Matters as a general recommendation and evaluates in individual reports the draft legislation of the member states to the document's requirements. This soft law demands have no obligatory power but a significant political authority and as courts (at both national and international level) refer more often to the Code in the interpretation of the electoral principles, the requirements in it become also indirectly en-

forceable. Hungary, as a member state of the Council of Europe and Venice Commission, has to take these requirements into consideration. The article aims to compare the Hungarian regulation and the case law of the Constitutional Court and Supreme Court with the requirements of the Code and to give a general overview about the compliance.

DÓRA VIRÁG DUDÁS – ANDRÁS KOVÁCS:

Evidence and its Deliberation in the Administrative Judicial Review, Rules and Measures in the Mirror of Fair Procedure

As fundamental rights awareness grows, the more plaintiff refers to fundamental rights in administrative judicial procedures. Also there is great number of complaint arriving to the European Court Human Rights (ECHR) with the reference to the violation of fair trial. This essay analyses the evidence and deliberation rules of the administrative judicial procedure: whether the judicial review of administrative decisions comply with the European and Hungarian constitutional requirements and what alterations will be available after the January 1, 2018 date, when the new Administrative Judicial Procedure enters into force.

ZUSAMMENFASSUNG

ERIKA HERÉDI:

Die Bedeutung der Präklusion im erneuerten Zivilprozess

Die Präklusion ist ein neues Instrument des erneuerten Zivilprozesses, die der rechtzeitigen Vornahme der Prozesshandlungen dient. Durch die Regelung wird die Möglichkeit der Änderung in der Person der Prozessparteien, die Möglichkeit des Beitritts in den Prozess und der Streitverkündung, bzw. die Veränderung der Klage, der Darlegung der Parteien und des Beweismaterials beschränkt. Obwohl während der Prozessaufnahme diese grundsätzlich ohne Beschränkungen erlaubt sind, sind sie aber während der Verhandlung nur in einem streng festgelegten Rahmen möglich. Ziel der Regelung ist es, das Recht auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist zu garantieren, und Ausnahmen sind nur aus Billigkeitsgründen und aus verfahrensökonomischen Gründen zugelassen. Die Anwendung der Bestimmungen wird von den Gerichten in Form von Zulassung und Sanktionen kontrolliert.

ANDRÁS TÉGLÁSI:

Der verfassungsrechtliche Schutz der Sozialrechte in den USA

Während die US-Bundesverfassung keine sozialen Rechte enthält, beinhalten die Verfassungen der einzelnen Staaten wirtschaftliche und soziale Rechte, und einige staatliche Gerichte betrachten diese Rechte als rechtlich durchsetzbar. Die Studie beschäftigt sich mit

der Auffassung der sozialen Rechte in der amerikanischen Rechtslehre. Der Autor stellt den Schutz der sozialen Rechte in der Praxis des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, die Durchsetzbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Rechte bei den staatlichen Gerichten (die subnationale US-gerichtliche Durchsetzung von sozioökonomischen Rechten), die Methoden der gerichtlichen Überprüfung und sozioökonomischen Rechte dar. Der Schwerpunkt liegt bei dem Zeitraum nach der Krise von 2008. Schließlich wird es gezeigt, wie Gleichstellungsnormen zum Schutz der Gesundheitsversorgung von Einwanderern angewendet wurden.

ESZTER BODNÁR:

Die Übereinstimmung der ungarischen Regelung und Rechtsprechung mit den Wahlstandards der Venedig-Kommission

Die Venedig-Kommission des Europarates spielt eine sehr aktive Rolle bei der Ausgestaltung der europäischen Wahlstandards. In diesem Bereich nahm sie den Kodex für gute Praxis in Wahlangelegenheiten als allgemeine Empfehlung an, und wertete in Einzelberichten den Gesetzesentwurf der Mitgliedstaaten zu den Anforderungen des Dokuments aus. Diese soft law Forderungen haben keine Pflicht, sondern eine bedeutende politische Autorität und als Gerichte (sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene) sich immer mehr auf den Kodex bei der Auslegung der Wahlgrundsätze beziehen, werden die Anforderungen darin auch

indirekt durchsetzbar. Ungarn muss als Mitglied des Europarates und der Venedig-Kommission diese Anforderungen berücksichtigen. Der Artikel zielt darauf ab, die ungarische Regelung und die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs mit den Anforderungen des Kodex zu vergleichen und einen allgemeinen Überblick über die Einhaltung zu geben.

DÓRA VIRÁG DUDÁS – ANDRÁS KOVÁCS:

Beweisregeln und Ermessensfreiheit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Spiegel des Rechts auf ein faires Verfahren

Die grundrechtliche Bewusstseinsbildung führt dazu, dass immer mehr Kläger sich darauf berufen, das Verwaltungsverfahren sei nicht fair gewesen, bzw. sie wenden sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und tragen vor, dass es dem Recht auf ein faires Verfahren auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren keine Rechnung getragen worden sei. Die Studie untersucht, inwiefern die Beweisregeln, die Regeln der Ermessensfreiheit und des Umfangs der gerichtlichen Prüfung bzw. die Gerichtspraxis die europarechtlichen und die verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf das Recht auf ein faires Verfahren berücksichtigen. Schließlich wird es dargestellt, welche Veränderungen aufgrund des Gesetzes Nr. I. von 2017 über die Verwaltungsprozessordnung zu erwarten sind.

A POLGÁRI PERRENDTARTÁS ÉS A KAPCSOLÓDÓ JOGSZABÁLYOK KOMMENTÁRJA I-III.

SZERZŐK: **Bacher Gusztáv, Baranyi Bertold, Bodoki Gábor, Böszörményiné Kovács Katalin, Burai-Kovács János, Döme Attila, Ébner Vilmos, Éless Tamás, Faludi Gábor, Farkas Attila, Goldea Zsuzsanna, Aleku Mónika, Harsági Viktória, Juhász Csaba, Juhász László, Juhász Linda, Kapa Mátyás, Káposznyák Aliz, Király Miklós, Köblös Adél, Kövesné Kósa Zsuzsanna, Kőrös András, Lázár-Kocsis Edina, Légrádi István, Máté Viktor, Mikó Ádám, Okányi Zsolt, Orosz Árpád, Osztovits András, Paksi Gábor, Parlagi Mátyás, Prokopovitsch László, Rádonyi Dénes, Rák Viktor, Reviczky Renáta, Ribai Csilla, Szabó Sarolta Édua, Szécsényi-Nagy Kristóf, Szócs Tibor, Tálné Molnár Erika, Timár Kinga, Tóth Ádám, Varga István, Virág Csaba, Völcssey Balázs, Zaicsek Károly**

SZERKESZTŐ: **Varga István**

„Jó szívvel és teljes szakmai meggyőződéssel ajánlom a polgári perjog területén tevékenykedő kollégáknak és minden, minőségi törvényt magyarázóval dolgozni kívánó jogásznak a HVG-ORAC Kiadó háromkötetes Pp.-kommentárját. Az új Pp. megalkotásának előkészítésében meghatározó szerepet vállalt személyekből álló szerzői kör – személyes tapasztalataim alapján – a legmagasabb szakmai minőséget garantálja.”

Prof. em. Dr. Németh János
a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság elnöke,
az Alkotmánybíróság volt elnöke

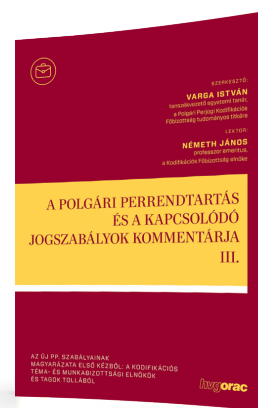
Könyvünk az új Pp. szabályainak magyarázatát tartalmazza első kézből, a törvény előkészítését az első pillanattól meghatározóan befolyásoló **kodifikációs téma- és munkabizottsági elnökök és tagok tollából**. A kommentárban minden témakört olyan szakértő ismertet, akinek az a szűken vett szakterülete. A szerzői csapatot **szerkesztőként Varga István tanszékvezető egyetemi tanár** (ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék), ügyvéd, a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság tudományos titkára irányította.

A szerzők célja, hogy tudományosan megalapozott, de elsősorban a mindennapi gyakorlati jogalkalmazói igényeknek megfelelő kommentár szülessen. **Az első és a második kötet** szakaszonként haladva ismerteti az új Pp. szabályait. **A harmadik kötet** a Pp.-n kívüli magyar jogszabályokat (kiemelten a választottbírósági eljárást), valamint a nemzetközi és uniós normákat (jogsegély-szerződéseket, joghatósági- és jogsegély-rendeleteket, valamint a sui generis európai uniós eljárásokat) dolgozza fel.

**A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-III.
és Az új Pp. iratmintatára együttes ára: 30 000 Ft**



Megjelent!



A III. kötet megjelenésének időpontja:
2018. április

I-III. kötet ára: 20 000 Ft