

Kodifikáció és közigazgatás

2016/1.

A TARTALOMBÓL

BUDAY-SÁNTHA ANDREA

A kommunikáció-szabadságról

RÓNAY ZOLTÁN

Egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási keretei, avagy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok felsőoktatási intézményekben történő alkalmazhatóságáról

SOLYMOSI VERONIKA

Tapasztalatok az önkormányzati hatósági eljáráshoz kapcsolódó helyi szabályozás gyakorlatáról

BUJTOR KLÁRA – KÜHÁR NOÉMI – NYIKOS BETTINA – VINCZE ANNA RÉKA

Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról

KÜHÁR NOÉMI

Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi üléséről (2016 június 9-10)

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszolgáltatások Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, helyettes állam-
titkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Darák Péter elnök, Kúria

Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Gaál Róbert ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

Gyergyák Ferenc főtítkár, TÖOSZ; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor főigazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal

Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK; dékán, NKE KTK

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK; igazgató, MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;

c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város; óraadó oktató, PTE ÁJK

Róder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

2016/1.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Buday-Sántha Andrea <i>A kommunikáció-szabadságról</i>	5
Rónay Zoltán <i>Egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási keretei, avagy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok felsőoktatási intézményekben történő alkalmazhatóságáról</i>	24
Solymosi Veronika <i>Tapasztalatok az önkormányzati hatósági eljárásához kapcsolódó helyi szabályozás gyakorlatáról</i>	35
Bujtor Klára - Kühár Noémi - Nyikos Bettina - Vincze Anna Réka <i>Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról (2016)</i>	56
Kühár Noémi <i>Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi üléséről (2016 június 9-10)</i>	61

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár ötödik évfolyamának 1. lapszámával jelentkező Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható. *Buday-Sántha Andrea* a kommunikáció-szabadsággal kapcsolatban fejti ki gondolatait, melyek a frissen megvédett doktori értekezésében megfogalmazottak tanulmányá alakított változatát alkotják.

Rónay Zoltán igen érdekes kérdést boncolgat tanulmányában: az egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási kereteit tekinti át, avagy azt, hogy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok mennyiben és milyen sajátosságokkal alkalmazhatók felsőoktatási intézményekben.

Harmadik érdemi tanulmányunkban *Solymosi Veronika*, a közigazgatási jog és az önkormányzati szféra elismert szakértője és kutatója osztja meg velük gondolatait az önkormányzati hatósági eljáráshoz kapcsolódó helyi szabályozás gyakorlatáról, példákkal gazdagon illusztrálva a témakör feldolgozását.

A lap két beszámolót is tartalmaz. *Bujtor Klára*, *Kühár Noémi*, *Nyikos Bettina* és *Vincze Anna Réka* a Kodifikátor Alapítvány által szervezett háromnapos szakmai kirándulásról írt összegzést, míg *Kühár Noémi* az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium 2016 június 9-10-én tartott teljes kollégiumi üléséről számol be lapunk olvasóinak.

A Kodifikáció és Közigazgatásnak továbbra is az a célja, hogy az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén született jogalkotási produktumok közül a nagyobb hatású, érdekesebb jogszabályokat, jogszabályi változásokat bemutassa, elemezze – alapvetően gyakorlatias, jogalkalmazói szempontból, egyúttal azonban tudományos igényvel. E területről örömmel fogadunk írásokat tisztelt olvasóinktól, reménybeli szerzőinktől.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését. Minden észrevételt örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2016 augusztusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Buday-Sántha Andrea,
egyetemi oktató
Budapesti Gazdasági Egyetem

A kommunikáció-szabadságról

I. Bevezető

A kommunikációs joghoz kötődő norma-rendszer gyökereit, Magyarország történeti jogfejlődését alapvetően a nemzetközi egyezmények és EU-normák képezik, amelyek egyben determinálják hazánk alkotmányi fejlődését, alapjogi rendszerét.

A kommunikációs jogot alkotó és az ahhoz kapcsolódó alapjogok hazánkban is önálló alkotmányos jogként fogalmazódnak meg, de ezek együttes tárgyalása szükséges a felmerülő kérdések és az összefüggések bemutatásához. E körben a kommunikációs szabadság azért igényel mélyebb vizsgálatot, mert a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő álláspontok, a fogalmi és tartalmi alapvetések eltéréseket mutatnak. A vizsgálatot az is indokolja, hogy a hazai jogirodalomban a kommunikációs szabadság fogalmi körének, tartalmának, korlátainak, alanyainak, valamint az alapjogi illetve alaptörvényi kapcsolódásainak összegző feldolgozása hiányos lehet.

Mindezek megválaszolása érdekében bemutatom a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő fontosabb álláspontokat, majd a fogalmi és tartalmi alapvetések tárgyalása után, a kommunikációs szabadság tárgyában összegzem saját álláspontom.

II. A kommunikáció-szabadság fogalma és tartalma

1. A kommunikáció szabadság a hazai jogirodalomban

A) A hazai jogirodalomban a kommunikáció-, a kifejezés- és véleményszabadság fogalmi használata, alkotóelemei és jellemzői tárgyában eltérő megközelítésekkel találkozunk.¹

hatunk. E dogmatikai probléma feloldása-ként szükséges ezek tisztázása. A kommunikáció szabadság olyan alapfogalom, melynek használatát még az első nemzetközi dokumentumok intézményesítették. A későbbi nemzetközi és EU-okmányok, valamint az egyes nemzetek jogalkotásában, a kommunikáció-, a kifejezés-, a véleménynyilvánítás szabadságának fogalmi használata egyaránt megjelenik. A kifejezés szabadság megjelöléssel elsőként az amerikai jogirodalomban, majd az EU normarendszerében találkozhatunk.

Hazánkban pedig a kommunikáció, a kifejezés, a véleménynyilvánítás szabadság fogalma egyaránt alkalmazott. Megfigyelhető, hogy az EU-irányelvek fordítása során a kifejezés szabadság helyett a vélemény (-nyilvánítás, -alkotás) szabadsága fogalmat használja jogalkotónk. Az Alkotmánybíróság pedig e szabadságot alkotó jogok összességét „kommunikációs jogok” jogegyütteseként jelölte meg,¹ intézményesítve hazánkban eme kifejezést. A hazai szakirodalomban ezeket a fogalmakat, hol egymás szinonimájaként, rokon értelmű szavakként, hol gyűjtőfogalmakként használják. Ezt a véleményt fogalmazza meg például Koltay is, aki írásaiban egyértelműen rögzíti, hogy a „szabad kommunikáció lehetőségét biztosító alapjogot illethetjük a szólásszabadság, véleményszabadság, véleménynyilvánítási szabadság vagy a kifejezés szabadsága elnevezéssel is, és ezeket a fogalmakat egymás megfelelőinek tekinthetjük.”² „Ennek megnyilvánulása, legyen az szóbeli, írott, nyomtatott vagy elektronikus, illetve bármely más formában megjelenő kifejezés, véleménynek (illetve szólásnak) minősül.”³

Drinóczi szerint a *kommunikációs szabadság fogalmára és funkciójára vonatkozóan egységes ál-*

¹ Az AB német alkotmánybíróságtól vette át a „kommunikációs jogok” elnevezést.

² Koltay András: A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága. In: Alkotmányjog-Alapjogok. (Szerk.: Schanda Balázs - Balogh Zsolt), Pázmány Press, Komáromi Kiadó Kft., Budapest 2014. 177. o.

³ Koltay: uo. 178. o.

*lászpont még nem alakult ki.*⁴ Trócsányi azt fejti ki, hogy a hosszú évszázadokon át kialakuló alapvető jogokat a jogi szakirodalom és a különböző alaptörvények is eltérően csoportosítják.⁵ A „nemzetközi terminológiában a „freedom of expression”, azaz a kifejezés szabadsága az elterjedt, ami szélesebb tartalmú, mint a véleménynyilvánítás.”⁶ A kommunikációhoz való jogot pedig *harmadik generációs jogként* határozza meg.⁷ Véleménye szerint e jog különös jelentőségét az adja, hogy nem csupán az önkifejezés, az önmegvalósítás, hanem a demokratikus társadalom működésének is elengedhetetlen eszköze.⁸ Polyák Gábor is a kifejezés szabadságát (freedom of expression) véli a kommunikációs jogok átfogó kategóriájának.⁹

B) Az *Alkotmánybíróság* az elmúlt 25 évben nagyon értékes megállapításokat tett és foglalt határozatba¹⁰ a kommunikációs jogok tekintetében.¹¹ Az AB ebben a tárgykörben a

⁴ Drinóczi Tímea: A kommunikációs jogok áttekintése. Romániai Jogtudományi Közlöny, Romániai Magyar Jogászok Egyesülete, Média Index Egyesület, 2005. 53. o.

⁵ Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 59. o.

⁶ Trócsányi: *uo.* 75. o.

⁷ Trócsányi: *uo.* 59. o.

⁸ Trócsányi: *uo.* 76. o.

⁹ Gálik-Polyák: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 57. o.

¹⁰ E tárgykörben elvi jelentőségű megállapításokat tett: 48/1991. (IX.26) AB hat. (a véleménynyilvánítás szabadságának a büntetőjog eszközeivel való korlátozhatóság a tárgya), 30/1992 (V.26.) AB hat. (Bt. jogi ügyben- kommunikációs jogok, véleményszabadság szerepét megfogalmazza), 37/1992. (VI.10.) AB hat. (Közszolgálati média ügyben- a sajtó-, a véleménynyilvánítási és a tájékoztatói szabadság tartalmára tér ki), 74/1992. (XII.28.) AB hat. (a lelkiismereti és vallásszabadságról), 4/1993. (II.12.) AB hat. (a vallásszabadság összetevőit rögzíti). 36/1994. (VI.24.) AB hat. (Bt. jogi ügyben- a közszereplők, közfeladatot ellátó személyek bírálhatóságát indokolja), 47/1994. (X.21.) AB hat. (Közmedia ügyben-sajtószabadság – „az államtól való szabadság” - garanciáról szól).

¹¹ Ezeknek a döntések figyelmen kívül hagyását, még akkor sem tehetem, ha Magyarország új alaptörvényének „Záró és egyes rendelkezések” 5. pontjában a törvényalkotó kinyilvánítja: „Az alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Egyrészt az 2016/1.

véleménynyilvánítás fogalmának használatával élt, olykor azonban a kifejezés illetve a kommunikáció szabadságára is utal.

Alkotmányossági vizsgálat során az AB először a 30/1992. (V.26.) határozatban foglalkozott a véleménynyilvánítási szabadság jelentőségével, szerepével. Eszerint: „A véleményszabadság az alkotmányban biztosított jogok képzeletbeli hierarchiájában az abszolútnak ítélt élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet.” [...] „A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. A véleménynyilvánítás szabadságának *kitüntetett szerepe* van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. *kommunikációs alapjogoknak*. Ebből eredő külön nevesített jog a szólás- és a sajtószabadság, amely felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének a szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága, és művészi alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is.”¹² Ezek tiszteletben tartásáról hatályos Alaptörvényünk is rendelkezik.

érintett, már kivívott szabadságjogok nemzetközileg elismert tartalma nem változott, másrészt az AB, mint a legmagasabb jogértelmező, és a hazai szokásjogot alkotó fórum, az új alaptörvény hatálybalépése óta nem határozott új tartalmú állásfoglalásról, harmadrészt az 5. pont második fordulata némi ellentmondást hordoz azáltal, hogy az AB korábbi határozatai által kifejtett joghatásokat elismeri. Így például a 22/2012. (V.11.) sz. AB határozata az alaptörvény értelmezési hatásköre tárgyában egyértelműen rögzíti, hogy szövegegyezés esetén irányadónak tekintti a korábbi, adott szakaszhoz fűződő alkotmánybírósági gyakorlatot. Emellett az AB több döntésében már a korábbi határozataira megerősítő jelleggel hivatkozik. Lásd pl. az AB (13/2014. (IV. 18.) AB hat.) Marenics-ügyben hozott döntését.

¹² 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

Az AB határozatában úgy nyilatkozik, hogy a *kommunikációs jogok „joggyűjtése”* teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban”, utalva politikai, társadalmi szerepére. Deklarálja, hogy „az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” Az Alkotmány a szabad kommunikációt - mint az egyéni magatartást, és mint társadalmi folyamatot egyaránt - biztosítja, annak tartalmára tekintet nélkül.

Az alkotmánybíróági határozat rögzíti továbbá, hogy „a kifejezés szabadsága körében - egyidejűleg, egymást nem kizárva - az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb körű tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége élvez alkotmányos védelmet.”¹³ A véleménynyilvánítás részben tehát a beszélő önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának lehetősége. A *kommunikációhoz való jogot* (a véleményszabadság individuális igazolása alapján) egyrészt következményei, másrészt az a mindenkit megillető morális jog - hogy azt mondjon, amit akar - támasztják alá. E felfogás szerint az emberi szabadságok, köztük a kifejezés szabadságának *az alapja az autonómia.*¹⁴ Továbbá e jog „nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”¹⁵ A véleménynyilvánítás e megközelítésben tehát az az eszköz, amely *működteti a társadalmi nyilvánosságot*, és a vélemények nyilvános ütköztetésével biztosítja az egyén megalapozott véleményalkotásának és demokratikus részvételének feltételeit

(instrumentális igazolás).¹⁶ Ily módon kimondják a közszereplők, köztisztviselők bírálhatóságát. Az Alkotmánybíróság határozatainak ismétlődő tétele: a pluralizmus, a tolerancia, a nyíltság, a (vélemény) szabadság, mint a demokratikus társadalom alapköve.¹⁷

Az AB határozatainak tartalmából az derül ki, hogy a kommunikációs jog anyajogának nem a kommunikáció vagy a kifejezés szabadságát, hanem a véleménynyilvánítást tekinti. Fontos megjegyezni, hogy ennek a valós indoka az a kényszerhelyzet volt, hogy a rendszerváltó Alkotmány se a kommunikáció szabadságát, se a kifejezés szabadságát nem deklarálta,¹⁸ az AB pedig kötve volt az Alkotmányban rögzített alapjogokhoz, annak keretein nem terjeszkedhetett túl. Azonban a döntésekben, illetve azok indoklása során több alkalommal kitér a kommunikáció és a kifejezés szabadságára, azok szerepére, így mutat utat a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak.

C) Neves alkotmánybírónk, *Ádám Antal* véleménye szerint a *kommunikációs jogok* csoportjába tartozó jogosultságok (a lelkiismereti, a vallás, a tudomány, a művészet, a tanulás, a tanítás, a tüntetés stb. jogának) a lehető *legszélesebben értett kommunikációnak*, azaz bármely tartalmú döntés, bármilyen formában történő kifejezésének a *szabadságát garantálják.*¹⁹

Meglátása szerint, a kommunikációs jogok körébe tartozó egyes jogosultságok átfogó kategóriájaként a véleménynyilvánítás szabadsága helyett indokolt a tartalmilag általános érvényű kifejezés szabadságról (freedom of expression) beszélni,²⁰ hisz ennek „keretében bárki nemcsak véleményt nyilváníthat,

¹³ AB: uo.

¹⁴ AB határozatot idézi: Gálik Mihály - Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 58. o.

¹⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. 2016/1.

¹⁶ AB határozatot idézi: Gálik Mihály - Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 58. o.

¹⁷ 36/1994. (V. 24.) AB határozat.

¹⁸ Ádám Antal ny. alkotmánybírói nyilatkozata, PhD konzultáció, PTE ÁJK, Pécs 2014.05.14.

¹⁹ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, Budapest 1998. 27. o., 84. o.

²⁰ Ádám Antal: uo. 82. o.

hanem véleményt tartalmazó vagy nem tartalmazó tájékozottságot is szerezhethet, és ilyen információkat terjeszthet.”²¹ Az alkotmánybíró szerint, így a „vélemény nyilvánítás szabadsága helyett szerencsésebb a kifejezés szabadságát a kommunikációs jogok genus proximusának minősíteni. A vélemény ugyanis akár tudatos, akár reflexszerű, de mindenképpen állásfoglalást jelent. A kifejezés szó igénybevétele azonban alkalmas nemcsak a saját, hanem mások véleményének, vagy pusztán tény, esemény, jelenség közlésének jelzésére is. A kifejezés szó nem szűkül le a szólásra, hanem magába foglalja a gondolat, a vélemény, a meggyőződés, az információs adat, a hit, az intuíció, az érzés kifejezési módozatainak és eszközeinek szinte felsorolhatatlan sokféleségét.”²² Ádám kifejti, hogy az emberi méltóság mellőzhetetlen és kiemelkedő szerepe folytán jelölhető meg a kifejezés előkelő helye az alkotmányi értékhierarchiában.²³

Álláspontjaként rögzíti továbbá, hogy a kommunikációs jogok *a szabadságjogok egy csoportja*. Ezek alkotmányi szabályozásában²⁴ érzékelhető egyrészt a tudományos és műszaki fejlődés következtében, másrészt az embert, a közösségeket, a társadalmat, a bé-

kés nemzetközi együttműködést, az államhatalom korlátozását, a visszaélések megakadályozását szolgáló emberi és állampolgári alapjogok katalógusának gyarapítására, az egyes jogok tartalmának, biztosítékainak és korlátainak minél egzaktabb kidolgozására és normatív meghatározására irányuló nemzeti és nemzetközi erőfeszítések eredményeként a kifejezés szabadsága fogalomkörébe eső konkrét jogok fajtái, tényleges tartalmi összetevői és biztosítékai folyamatosan gazdagodnak és nem ritkán a korlátok is a kifejezés szabadság egyes alakzataihoz igazodva nyerne rögzítést.²⁵ A „kifejezés szabadsága átfogó fogalomkörébe eső, vagy ahhoz kapcsolódó nevesített alapjogok és szabadságok szaporodása és tartalmi gazdagodása kölcsönösen feltételezési viszonyban állnak azoknak a céloknak, szerepeknek, funkcióknak felismerésével, amelyek megvalósulását, gyakorlását a nemzetek, a népek, a nemzetközi, vagy szupranacionális szervek, az állam, a politika és érdekképviseleti szervek, a köztestületek, más szervezett közösségek és az egyének is ésszerű közösségi és egyéni érdekek szolgálatában igyekeznek előmozdítani. A kifejezési jogok cél és eszköz jellege következtében, vagyis annak a sokrétű összefüggésnek alapján, amely a kifejezési jogok és egyéb alapjogok gyakorlása, valamint a kifejezési jogok és legális emberi, politikai, közösségi, társadalmi, állami törekvések megvalósítása között fennáll, *különös védelem és mérsékelt korlátozás, vagyis sajátos kezelés illeti e jogokat.*”²⁶

D) *Halmi Gábor* jogtudós álláspontja szerint, a kifejezés szabadságának történeti fejlődése „*átfogó kommunikációs szabadság igényévé terebélyesedett,*”²⁷ és a „kommunikációs jogok köre - még a legszűkebb értelmezés szerint is - meghaladja a kifejezés szabadságát biztosítani hivatott jogokat.”²⁸

²¹ Ádám Antal: uo.

²² Ádám Antal: uo. 27. o., 82. o.

²³ Az emberi méltóság kimerítően szinte felsorolhatatlan szerepköre, különösen pedig a személyiség kibontakoztatásában, a közvélemény alakulásában, az alapjogok érvényesülésében, az ember társadalmiságának megvalósulásában betöltendő szerepe okán. Vö.: Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. PTE ÁJK, Pécs 1999. 180. o.

²⁴ Az alaptörvény, mint - a legfelsőbb normatív erővel megállapított - alapértékek rendszere keretet alkot és egyben lehetőségek rendkívül sokirányú és kiterjedt dimenzióit nyitja meg. Az Alaptörvélynél alacsonyabb hierarchiai fokozatú jogszabályok, elsősorban a (sarkalatos) törvények, egyrészt részletezhetik az alkotmányi értékek tartalmát és érvényesülésük módozatait, másrészt az alaptörvényi értékeket nem sértő, új jogi értékeket és ezek által szolgált, illetve védett tárgyköröket jelölhetnek meg. [...] Az alapértékek alkotmányi meghatározása tehát nem zárja le, hanem az egyes értékek tartalmi sajátosságai révén kifejezetten megkönnyíti, sőt serkenti az értékefejlesztő és értékvédő aktivitást. Vö.: Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. PTE ÁJK, Pécs 1999. 175-176. o.

2016/1.

²⁵ Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. JPTE Állam-és Jogtudományi Kar, Pécs 1999. 83. o.

²⁶ Ádám Antal: uo. 84. o.

²⁷ Halmi Gábor: A vélemény szabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 110. o.

²⁸ Halmi Gábor: uo. 115. o.

A kommunikációs jogok körében tárgyalja a kifejezés szabadságát, a véleménynyilvánítás, a szólás- és a sajtószabadságát, az információ szabadságát, a művészi, irodalmi és tudományos alkotás szabadságát és tanításának szabadságát. Azonban egyrészt *e jogok körét kiterjesztően értelmezi*, mivel a gyülekezés szabadságát és az egyesülés szabadságát is a kommunikációs jogok körébe sorolja, a médiumok útján történő véleménynyilvánítás mellett. Meglátása szerint, „a gyülekezés és egyesülés szabadsága, [...] a gyűlések és az egyesületek változatos formái is arra szolgálnak, hogy az egyén és csoportjaik - kifejezve érdekeiket - kommunikáljanak a társadalom többi részével.”²⁹ Másrészt megszorítóan közelíti meg, mivel a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadságot nem tekinti a kommunikációs jogok részének. A lelkiismereti, a vallási, a világnézeti meggyőződést egyfajta szélesebb értelemben vett véleménynek tekinti. Más megközelítésben speciális alapjogként határozza meg a lelkiismereti és vallásszabadságot a kifejezés szabadsághoz képest, és ehhez hasonló a viszonya a gondolat szabadsághoz.³⁰

Véleménye szerint, a mai alkotmányok egy része a gondolat szabadságot vagy egyáltalán nem említi, vagy - miként alkotmányunk - a lelkiismereti és vallásszabadsággal együtt tárgyalja. Állítása, hogy a „gondolat szabadságot nincs okunk a kommunikációs szabadságok közé sorolni, hiszen - hasonlóan a lelkiismereti meggyőződéssel - a gondolat kifejezése, kommunikálása nem fogalmi eleme a jognak. Ráadásul - ellentétben a véleményekkel - a gondolat korlátozása lehetetlen, ami alkotmányos védelmét is értelmetlenné teszi.”³¹

A *kommunikációs jogok közös sajátosságaként* rögzíti, hogy a védelmi jelleg – az állami be-

avatkozás ellen – e jogok negatív (status negatívus), a részvételi – az egyén aktív részvétele a közügyekben – pedig a pozitív (status pozitívus) szabadság voltára utal. E *kettős jelleg* általános elismertsége mellett, e jogok szerepének megközelítésében vannak, akik a kifejezés szabadság individuális (szubjektív), vannak, akik a társadalmi folyamatban betöltött (objektív) súlyát hangsúlyozzák. Ennek megfelelően a jogalanyok körébe tartóznak a kifejező egyént (szubjektív megközelítés), mások a megnyilvánuló egyén, közösség és a kifejezések címzettjeit (objektív megközelítés) is jogalanyként tekintik.³² Nem osztja ez utóbbi véleményt, mivel a kommunikációs jogok a kifejező egyén és közösség számára biztosítanak jogot a nyilvánosságra, és a kommunikáció tömegessé válásából még nem következik a közönség (címzett) jogalannyá válása.³³

A kifejezés szabadság korlátainak tárgyában megállapítja, hogy önmagában a véleményszabadság alkotmányi korlátozásának módja nem árul el mindent arról, hogy mekkora a kifejezés szabadságának terjedelme, hisz e szempontból az állam által a kifejezésekkel szemben *védelemre érdemesnek tartott értékeknek van jelentősége*. A védendő értékek - mint korlátok - négy csoportját lehet körvonalazni: az állami érdekek (külső-belső állambiztonság, közjogi méltóságok és állami szimbólumok védelme), a társadalom egészének az érdekei (közérkölc, közrend), a csoport-érdekek (faji, etnikai, nemi, vallási diszkriminatív megnyilvánulások tilalma), és a magán-szféra érdekköre (személyiségi jogok, a vállalkozások jó hírneve és a titkok köre).³⁴

2. A kommunikáció szabadság a nemzetközi jogirodalomban

A) A német jogirodalomban - mely a hazai alkotmányos berendezkedésre nagy hatással

²⁹ Halmai Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 11. o.

³⁰ Halmai Gábor: A kifejezés szabadsága az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmány és Jogpolitikai Intézet. (COLPI), Budapest 1996. 11. o.

³¹ Halmai Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 20. o. 2016/1.

³² Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 121. o.

³³ Halmai Gábor: uo. 117-118. o.

³⁴ Halmai Gábor: A kifejezés szabadsága az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmány és Jogpolitikai Intézet. (COLPI), Budapest 1996. 12-13. o.

bír - találkozhatunk először a *kommunikációs szabadság*, a kommunikációs jogok fogalmi és tartalmi megközelítéseivel. E jogok körébe sorolják a véleménynyilvánítás szabadságát, a lelkiismereti és vallásszabadságot, a gyülekezés, az egyesülés szabadságát, a sztrájkjogot, a kutatás, tanítás, a tanulás szabadságát, a művészet szabadságát, az információs szabadságot és a médiaszabadságot,³⁵ amelyek együtt alkotják a kifejezés szabadságát.³⁶ Eme szabadságjogok közül a véleményszabadságról, annak egyes funkcióiról a német Alkotmánybíróság kimondta: „A szabad véleménynyilvánításra vonatkozó alapjog, mint az emberi személyiség legközvetlenebb kifejeződése a társadalomban, az egyik legfontosabb emberi jog [...]. A szabad, demokratikus államrend számára egyenesen konstituáló, mivel ez teszi lehetővé az állandó szellemi vitát, a vélemények harcát, ami a szabad, demokratikus államrend lételeme. Bizonyos értelemben *ez minden szabadság alapja* [...]”³⁷

B) Más európai országokban is alkotmányosan védett a kifejezés szabadsága, és annak köre. Így pl. a román Alkotmány 30. szakasza szavatolja a szabad kifejezést. Ez mint alkotmányos jog „sérthetetlen”. A demokrácia lényegéhez tartozik, hogy az állampolgárok kifejezhessék véleményüket, meggyőződéseiket élő szóval (szólásszabadság) vagy a sajtó útján (sajtószabadság).³⁸ „Ennek értelmében bármely személy, beleértve a médiumokat is, szabadon kifejezheti gondolatait, véleményét és hitvallását élő szóval,

írásban, képek és hangok útján vagy más tömegkommunikációs eszközökkel. A szólásszabadság nem korlátozott intim, családi körben, általában magán környezetben, csupán az erkölcsi szabályok és az illendőség betartása kötelező. Nyilvános környezetben azonban jogi korlátai vannak, [...] a kifejezés szabadságát mások szabadságjogai és a közérdek védelmének szükségessége korlátozzák. A korlátozás mértékének azonban szavatolnia kell a személyek szabadságjogait a demokratikus társadalom körülményei között.”³⁹ A nyilvánosságot (publicitate) szabályozó törvény⁴⁰ „megtiltja az olyan hirdetések, reklámok, amelyek félrevezetőek; túl gyenge (szubliminális) ingerekkel a tudatalattit célozzák, amely később a kívánt viselkedést válthatja ki; az emberi méltóság és közérkölcstiszteletet sértik; faji, nemi, nyelvi, társadalmi eredetre, etnikai vagy nemzeti identitásra épülő diszkriminációt tartalmaznak; a vallási és politikai meggyőződéseket támadják; a személyek imázsának, becsületének, méltóságának és magánéletének okoznak kárt; kihasználják a személyek babonáit, hiszékenységét vagy félelmeit; veszélyeztetik a személyek biztonságát vagy erőszakra buzdítanak; bátorítják a környezetre ártalmas viselkedést; elősegítik az olyan javak vagy szolgáltatások kereskedelmi forgalmazását, amelyeket nem a törvényes előírások betartásával állítottak elő vagy szereztek.”⁴¹

C) Az Európai Unióban konzekvensen használják, és kiterjesztően értelmezik a kifejezés szabadságát, amelynek nyomatékot adott a legutóbbi kommunikációs iránymutatás is. A tagállamok szakminisztereit tömörítő uniós intézmény, az Európai Unió Tanácsa 2014-ben új iránymutatást fogadott el az Emberi jogok irányelvei - az online és offline – kifejezés szabadságáról,⁴² amely a tárgykö-

³⁵ Von Mangoldt, H - Klein, F - Starck, Ch (Szerk.): Kommentar zum Grundgesetz. München, Franz Vahlen, 2010 517-669 In: Udvary Sándor: A médiaszabályozás alkotmányos alapjai, a kommunikációs alapjogok. In: Magyar és európai médiajog. (Szerk: Koltay András - Nyakas Levente), Complex Kiadó, Budapest 2012. 130. o.

³⁶ Luhmann, Scholzl, Habermas (stb.) tudósok elképzeléseit lásd részletesen In: Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 111-112. o.

³⁷ BVerfGE 7. 198. (1958) a Lüth-ügyben hozott döntés.

³⁸ Dr'áganu, in Muraru 1999. 82. Idézi: Ambrus, Z: Dreptul comunicării. (Kommunikációs jog). Status, Miercurea-Ciuc 2010 54

³⁹ Ambrus, Z: Dreptul comunicării. (Kommunikációs jog). Status Printers Siculeni, Miercurea-Ciuc 2010 54

⁴⁰ 2000. évi 148. törvény.

⁴¹ Ambrus, Z: Dreptul comunicării. (Kommunikációs jog). Status Printers Siculeni, Miercurea-Ciuc 2010 56

⁴² Council of the European Union: EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. Foreign Affairs Council meeting, 2016/1.

rébe tartozó korábbi irányelveket megerősíti, egyben leszögezi, hogy ezek csak közösen, az EU egyéb irányelveivel összhangban értelmezhetők. Az iránymutatás kimondja, hogy a vélemény és a kifejezés szabadsága *minden ember alapvető joga*, amellyel, hogy e jog nélkülözhetetlen az egyén méltósága és kiteljesedése, a demokrácia, a jogállamiság, a béke, a stabilitás, a fenntartható, inkluzív fejlődés és a közügyekben való részvétel szempontjából, valamint *más emberi jogok érvényesülésének az alapkövét is jelenti*. Így az államoknak *kötelessége* a kifejezés szabadságához való jog tisztelete és *védelme*.⁴³

A Tanács külön közleményben is hangsúlyozta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága elengedhetetlen számos más emberi jog gyakorlásához, amilyen például a gyülekezési jog, a gondolat, a lelkiismeret, a vallás szabadsága.⁴⁴ „Az önkifejezés és a média szabadsága nélkül nem lehetséges, hogy az állampolgárok tájékozottak, aktívak és elkötelezettek legyenek.”⁴⁵ Az EU meggyőződése, hogy minden emberi jog az interneten is védendő, és ez különösen igaz a szólásszabadságra. A technológiai fejlődés, a kommunikáció új eszközei, platformjai ugyanis új lehetőségeket és új kihívásokat is teremtettek.⁴⁶ „Az EU határozottan ellenzi az internet vagy az új médiumok bármiféle indokolatlan korlátozását.”⁴⁷ Az iránymutatás definíciók sokaságát tartalmazza, amely garantálni hivatott a kifejezés, a véleményalkotás, az információ igénylésének és a vélemények közzétételének és terjesztésének szabadságát. Ezek közt leszögezi, hogy „a kifejezés és

véleménynyilvánítás szabadsága a vélemény minden formáját védi, amely magába foglalja a társadalmi, a politikai, a tudományos, a történelmi, az erkölcsi és a vallási jellegű véleményt. A tagállamok nem írhatnak elő kivételeket és korlátozásokat a véleménynyilvánítás szabadsága terén.”⁴⁸

A kifejezés szabadsága magába foglalja annak szabadságát is, hogy bármilyen, másoknak átadható adatot és gondolatot kifejezzünk és terjesszünk, bármilyen formában⁴⁹ és bármilyen módon, eszközzel, mint akár a média közvetítő segítségével. E szabadsághoz való jog eleme az információk keresésének és megismerésének a szabadsága is, mely a demokratikus kormányzás egyik kulcseleme, hisz a részvételi demokrácia lehetetlen, ha az emberek nem jutnak hozzá megfelelő módon az információkhoz.

A kifejezés szabadsága kiterjed olyan kifejezési módokra, mint például adott személy személyes vagy a köz ügyeinek véleményezése, a korteskedés, az emberi jogokról folytatott vita, az újságírás, a tudományos kutatás, az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitás kifejezése,⁵⁰ „és a művészeti kifejezés, a

Brussels, 12 May 2014, és az irányelvet lásd: www.eucree.hu, Letöltés ideje: 2015.01.20.

⁴³ 9647/14. (12.05.14.) EU - Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline – direction I. A. 1.1. point, www.consilium.europa.eu, www.eucree.hu, Letöltés ideje: 2015.01.20.

⁴⁴ EU-iránymutatás az internetes szólásszabadságról. Pesti Ügyvéd. 2014. 5. sz. 24. o.

⁴⁵ EU-irányelv a kifejezés szabadságáról. www.eucree.hu, Letöltés ideje: 2014.05.12.

⁴⁶ EU-iránymutatás az internetes szólásszabadságról. Pesti Ügyvéd 2014. 5. sz. 24. o.

⁴⁷ EU-irányelv a kifejezés szabadságáról. www.eucree.hu. Letöltés ideje: 2014.05.12.

2016/1.

⁴⁸ Council of the European Union: EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014, 3., www.eucree.hu, Letöltés ideje: 2015.01.20.

⁴⁹ Handyside v. the United Kingdom, ECtHR Judgment, 7. December 1976, paragraph (49)/Handyside kontra Egyesült Királyság, az Emberi Jogok Európai Bírósága 1976. december 7-i ítéletének 49. pontja/, Council of the European Union: EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. I. A. paragraph (17) 4 / Az EU emberi jogi iránymutatásai az online és offline kifejezés szabadságáról/ Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014 4, www.eucree.hu, Letöltés ideje: 2014.05.12.

⁵⁰ Document of the Coenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990, paragraph (32)/Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióról szóló konferenciájának koppenhágai ülészakán elfogadott dokumentum (1990, 32. pont)./ Council of the European Union: EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. I. A. paragraph (17) 4/ Az EU emberi jogi iránymutatásai az online és offline kifejezés szabadságáról”/ Foreign

reklám vagy tanítás. Beletartozik még a választási kampányok idején végzett politikai vita és hirdetés is.”⁵¹A kifejezés történhet „szóban, írásban, jelbeszéddel, valamint nonverbálisan, például képek és művészi tárgyak formájában, és e kifejezésmódok mindegyike védelmet élvez. A véleménynyilvánítás eszköze lehet könyv, újság, szórólap, plakát, banner, illetve bármilyen audiovizuális, elektronikus és internetalapú kifejezési forma.”⁵²

Az iránymutatás az állam kötelességévé teszi nemcsak a védelmet, a tiszteletet, hanem e jogok érvényre juttatását is. Kiáll a kifejezés szabadságához való jog szigorúan szabályozott korlátozása mellett. Az csak jól meghatározott körülmények fennállása esetén, törvényileg korlátozható, ami nem veszélyeztetheti a jogot magát, mivel „a jog és a korlátozás, a norma és kivétel közötti viszony nem fordítható meg.”⁵³ A korlátot kimondó törvénynek mindenki számára hozzáférhetőnek és egyértelműnek kell lennie (a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és az átláthatóság elvi követelménye). Célja más jogainak, jó hírvének, vagy az állambiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölcös védelme (legitimitás elve), a szükségesség - arányosság elvének biztosítása mellett.⁵⁴ Kiemeli a hatékony garanciák nyújtásának, a jogalkalmazó szervek függetlenségének, az állami beavatkozásmentesség követelményét.

D) Amerikai Egyesült Államokban a pragmatikus jogirodalom nem használja a kommunikációs szabadság gyűjtőfogalmát, helyette a kifejezés szabadsága összefoglaló

kategóriát használja.⁵⁵ Az Első Alkotmánymódosítás és az alsóbbrendű normák a kifejezés szabadságának intézményét *széleskörűen védelmeyezik*, melynek az alábbi, négy fő okát jelölik meg:

1. az igazság kiderítésének fontossága;
2. a választók informáltsága a demokratikus kormányzat előfeltétele;
3. ennek a szabadságnak a biztosítása stabilizálja a társadalmat;
4. az önkifejezéshez fűződő alapvető emberi jog biztosítása.⁵⁶

Az Első Alkotmánymódosítás megtiltja a kormányzatnak, hogy akár a magánszemélyek, akár a szervezetek szabad szólását korlátozza. Az Első Módosítás nyilvánvalóan védi a szónoklat szabadságát, de ennél tovább is megy. Ez ugyanis magában foglalja azt is, hogy senki nem kényszeríthető a beszédre. A szólásszabadság akkor biztosítja a demokratikus működést, ha egyúttal a közönség jogai is védve vannak. A beszédek meghallgatásához való jog részét képezi azt is, hogy a meghallgatásra sem kényszeríthető senki. A szabad kifejezés védelme magában foglalja az olyan kifejező jellegű akciókat, demonstratív tevékenységeket is, mint pl. a zászlóégetés.⁵⁷

Ugyanakkor nem zárja ki a kifejezés szabadságának a magánjogi viszonyokban történő korlátozását. Így a verbális önkifejezés sem esik abszolút védelem alá, pl. nem engedi meg, hogy valakinek a kivégzését megrendeljék. A kifejezés szabadság mértékét nem csupán a helyszín jellege és elhelyezkedése határozza meg, hanem az is, hogy ki nyilvánít véleményt és kinek a szervezése (szponzorálása) alatt, illetve hogy a szervezőnek milyen mértékű befolyása lehet a tartalomra. A közterek, parkok, utcák tipikus példái és színterei a nyilvánosságnak, így ilyen helyeken tipikusan magasabb szintű a kifejezés

Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014 4, www.eucra.hu, Letöltés ideje: 2014.05.12.

⁵¹ Council of the European Union: EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline. I.A. paragraph (17) 4 / Az EU emberi jogi iránymutatásai az online és offline kifejezés szabadságáról/ Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014 4, www.eucra.hu, Letöltés ideje: 2014.05.12.

⁵² Council of the European Union: uo. (18) 4

⁵³ Council of the European Union: uo. (19) 7

⁵⁴ Council of the European Union: uo. (20) 8
 2016/1.

⁵⁵ Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 110-111. o.

⁵⁶ Daristi, D – Davie, W: Communication Law. Electronic Publishing Services. United States of America, New Jersey 2012 28

⁵⁷ Daristi, D – Davie, W: uo.45

szabadsághoz való jog védelme. Ezeken a platformokon nem lehet a kifejezés szabadságát korlátozni csak azért, mert egy egyébként befolyásos hivatalnok erre alapot lát, kivéve, ha az a közszemérmert sérti, vagy a kifejezés egyéb módon bűncselekményt valósít meg. Önmagában azonban az, hogy a helyszín köz- vagy magántulajdon tárgyát képezi, szintén nem határozza meg a védelem mértékét. Ilyen szempontból minősülhet a magánterület is a köznyilvánosság terepének és fordítva. Egy bevásárlóközpont pl., ami magántulajdon, ugyanúgy nyilvános helynek számít, mint a nyílt utca. Az amerikai polgárok alapvető joga, hogy az utcákon és egyéb köztereken szabadon kommunikáljanak, de ennek szabályozása alkotmányos közérdek. A kifejezés szabadsága mivel nem abszolút jog, fontos, hogy érvényesülése ne sértse az egyéb alkotmányos elveket, a szabályozás technikája azonban nem lehet korlátozó vagy tiltó. A helyszín, az idő és a mód alapján a kifejezést szabályozhatja a kormányzat, amíg az alkotmányos kereteket, és az egyéb helyi szokásjogot ez nem sérti.⁵⁸

Amerikában a kifejezés szabadsággal kapcsolatos jogok alanyi körét szélesen értelmezik, e jog *alanyának tekintik a kifejezőt* (magánszemély, szervezet) *és a közönséget egyaránt.*⁵⁹

3. A kommunikációs szabadság vizsgálatai elemei

A bemutatott megközelítéseknel láthattuk, hogy vannak eltérések, amelyek abból adódnak, hogy az egyes álláspontok némileg eltérően ítélik meg az alapjogok jelentőségét, szerepét, jogi kapcsolódását, fogalmi komponenseit a szabad kommunikáció (kommunikációs folyamat, kommunikációs tevékenységek stb.) biztosításában. Ennek ellenére az alapfogalmak, a *kommunikációs alapjogok körének megközelítései azonos irányba mutatnak.*

Meglátásom szerint, *a szabad kommunikációs alaptörvényi status quo-jának kiindulópontját az*

emberi jogok képezik, hisz az alkotmányi jogok alapvető célja az ember cselekvési szabadságának, az ember vagy az emberi csoportok autonómiájának védelme, a külső, korlátozó⁶⁰ (akár egyéni, akár szervezeti vagy állami) beavatkozásokkal szemben. Ezek közt kiemelten az emberi méltóság alapjoga, és körünkben a kommunikáció szabadságának biztosítása, amely valamennyi jogelvet (első, második, harmadik és negyedik generációs) alkotmányi jogot és alaptörvényben rögzített kötelezettséget, illetve a jogállami berendezkedést érinti, és a kommunikációs részjogok körének valamennyi elemét felöli. Már csak azért is, mivel a személyi *cselekvések kommunikációs megnyilvánulásának tábora rohamosan bővül, ezzel új és új értelmet ad az egyes alapjogok (részjogok) tartalmának.* A számtalan új kommunikációs élethelyzet és jogviszony egyrészt új részjogok születését hívja életre, amelyek igénylik az önálló nevesítést, másrészt generálja a meglévő rendszerek újragondolását, ezért egyre szélesebb körben kell gondolkoznunk, hisz a jövő évtizedekben ez csak tovább bővül, és az alapjogokkal való kapcsolat-, és összefüggésrendszere tovább fejlődik.

Nem elhanyagolható tényező, hogy a társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális (stb.) szférában *integrált kommunikáció* zajlik, ennek *jogi követése integrált jogi gondolkodást és szabályozást kíván.* Mindezek folytán paradigmaváltásra van szükség. Az alapjogok, köteleességek és korlátok megközelítésének újragondolását, új rendszerezését igényli, mind a jogalkotók, mind a jogtudósok részéről. Oly módon, hogy a kommunikációs jog alkotmányi szintű jelenlétét az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállami berendezkedés *teljes rendszerében kell vizsgálni, azt nem lehet leszűkíteni a kommunikációs jogok „klasszikus” körére,* hisz vannak, amelyek közvetlenebbül, és vannak, amelyek távolabbról kapcsolódnak a kommunikáció szabadságához, de egyaránt hatással vannak érvényesülésére. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek mindegyikének

⁵⁸ Daristi, D – Davie, W: uo. 47-74, 75-76

⁵⁹ Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 119. o. 2016/1.

⁶⁰ Kukorelli István alkotmánybíró is ezt a véleményt osztja. Vö.: Kukorelli István: Alkotmánytan. Osiris, Budapest 1998. 121. o.

a magját az emberi méltóság - a több mint 30 összetevőből álló - alapjoga képezi. Az alkotmányi értékhierarchia csúcán álló⁶¹ emberi méltóság három összetevő csoportot (a személyi önrendelkezési jogot; az önkifejezés, a személyiség kibontakoztatásához és magatartásának szabadságához való jogot, valamint a magánszféra védelméhez való jogot) magába foglaló általános, szubszidiárius személyiségi alapjog.⁶² Ebből minden alapjog - köztük a kommunikáció szabadság - egyaránt levezethető. Az emberi méltóság és a kommunikációs szabadság közvetlen és szoros összefüggését több nemzetközi dokumentum és alkotmánybírói döntés⁶³ támasztotta alá.

⁶¹ Ez megkérdőjelezhetetlen elsőbbség, ugyanakkor az egyéb értékek állandó rangsorba nem helyezhetőek, azok változnak. Az alkotmányi értékek ugyanis rendkívül sokféle, pontosan előre nem látható jellegű és tartalmú kapcsolatba kerülhetnek egymással. A helyzetfüggőség az alkotmányi értékek esetében is egyrészt a körülmények, különösen pedig saját kapcsolódásaik, viszonyulásaik és kombinációik sokféle változatát és ennek következtében egymás iránti engedő vagy készítő szerepük változékonyságát rejtik magában. Egymás hatásfokát növelő, módosító vagy korlátozó kapcsolódásaik alkotmányosságának megítélése csak az összefüggések, a hazai és nemzetközi minősítési, értékelési kritériumok körütekintő és szakszerű alkalmazásával érhető el. Az ilyen igényű mérlegeléshez alkalmazzák az európai alkotmánybíróóságok és a strasbourgi alapjogi ítélő szervek az olyan általános értékelési ismérveket, mint a szükségesség, arányosság, alkalmasság, tárgyilagosság, ésszerűség, jogbiztonság, világos és súlyos veszély, körülhatárolt vagy kellő időtartam, továbbá az állambiztonság, a közrend, a közbiztonság, a köznyugalom, a közérkölc, a közegészség, a nemzetgazdasági érdek, a közérdek stb. szolgálata és védelme - állapítja meg Ádám Antal professzor, a „Bevezetés a közjogtanba.” c. könyvében. PTE ÁJK, Pécs 1999. 181. o.

⁶² Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007. 317. o.

⁶³ Az AB megfogalmazása szerint, különös szerepe van a személyiség kibontakoztatásában, a közvélemény, a nyilvánosság alakulásában, az egyéb alapjogok érvényesülésében, az ember társadalmiságának megvalósulásában, e kiemelkedő szerepe folytán jelölhető meg a kifejezés [...] előkelő helye az alkotmányi értékhierarchiában, és igazolja kommunikációs szabadsággal közvetlen és szoros összefüggését. Vö: 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban (ABH 1994. 177, 185).

2016/1.

A) A kommunikációs szabadság fogalmi köre

A kommunikációs szabadság fogalmi körének tisztázása érdekében nem mellőzhető a kommunikáció-, a kifejezés- és a véleménynyilvánítás-szabadság viszonyának, összefüggéseinek vizsgálata.

Az Alkotmánybíróóság kommunikációs jogok „anyajogának” a véleménynyilvánítás szabadságát (freedom of opinion) nevezte meg. Ahogy erre már utaltam, az alkotmányi keretek ezt biztosították. A nemzetközi terminológiában azonban a kifejezés szabadságát (freedom of expression) tekintik szélesebb kategóriának. Meglátásom szerint megalapozatlanul minősítette az AB átfogó jogosultságnak a véleménynyilvánítás szabadságát, még ha ezt, az a kényszerhelyzet diktálta is, hogy az Alkotmány nem tartalmazta, a kommunikációhoz való jogot, hisz az önálló alaptörvényi nevesítés nélkül is levezethető az emberi méltóságból. A kifejezés szabadsága szélesebb tartalmú fogalmi kategória, mint a véleménynyilvánítás szabadsága. A kifejezés szabadsága nemcsak a szélesebb értelemben vett véleményt - amely tényt, valamely magatartásmódra, viszonyokra vonatkozó értékítéletet, hírt, információt, tudósítást (stb.), ezek közlését jelenti - hanem továbbítását, közlésmódját⁶⁴ (stb.) is magába foglalja. A kifejezésszabadság olyan többlet jogokat, lehetőségeket biztosít, illetve összetevőket tartalmaz, miszerint a kifejező nemcsak saját, hanem mások véleményét is kifejezheti, továbbíthatja és terjesztheti. A kifejezésszabadság részét képezi továbbá az információs szabadság is, hogy adott személy hozzájusson minden információhoz, azt gyűjtse, terjessze. Ezzel szemben a véleményszabadság szűkebb fogalmi tartománnyal rendelkezik. A kifejezésszabadság (komponensei közül) egyik összetevője a véleménynyilvánítás, a közlés maga, a saját véleményalkotás és véleménynyilvánítás szabadságát védi, annak nem összetevő eleme az információs szabadság.

⁶⁴ Mint akár a hanghordozás, de a közlés helyét és idejét is.

Álláspontom szerint a kifejezés szabadsága a kommunikációs szabadsággal rokon értelmű fogalom. Lényegében a két terminus technikus egybeesik. A kifejezésszabadság azért terjedt el, mert a nemzetközi nyelvezetben gyakran használják a kommunikáció szabadság megjelölésére, de ez leginkább szóhasználat kérdése. Azonban gondolhatjuk úgy is, hogy a kifejezés szabadsága (freedom of expression) az egyén alanyi jogához, szubjektív megnyilvánuláshoz áll közelebb, míg a kommunikációs szabadság (freedom of communication) a korszerű kommunikációs eszközök (objektív intézmény-, illetve eszközrendszer) igénybevétele érdekében lehetőségére helyez nagyobb hangsúlyt. Ily módon a kommunikáció szabadsága a kifejezések közvetítését, megőrzését (stb.) szolgáló technikai eszközöket, ezek igénybevétele, illetve kommunikációs eszközök végtelen változatát is jelenti, ami nem lezárt. A kommunikációs szabadságnak hatalmas eszközrendszere jött létre, még inkább az eszközök folytonos és robbanásszerű fejlődése érzékelteti azt, hogy határok nincsenek, a változatok, a megnyilvánulások vég nélküliek. Ezáltal akár vélekedhetünk úgy is, hogy a kommunikáció szabadsága ennyiben tágabb fogalmi kategória.

Az előzőekben kifejtettek alapján a kommunikációs szabadság fogalmát használom átfogó fogalmi kategóriaként.⁶⁵ Nemcsak azért, mert korszakunk sajátossága, hogy az új kommunikációs-információs eszközök használata térben, időben megsokszorozza a közlést, a kommunikáció lehetőségét. Újszerűsége, hogy a szabad kommunikáció mellett, a kommunikációs eszközök szabadságát is garantálja adott társadalomban. A tartalmi köre képes a legszélesebb spektrumban átfogni az egyre bővülő kommunikációs alapjogokat, jogosultságokat és lehetőségeket, valamint az egyéb alkotmányi normatívák kommunikációval fennálló kapcsolódásait. Hangsúlyozom, hogy a kommunikációs szabadság fogalmi körét is kiterjesztően kell értelmezni, nemcsak az

alapjogi és alkotmányi értékhierarchiában elismert kiemelt helye és védelme miatt, hanem kiemelkedő társadalmi jelentősége, az alkotmányi részjogosítványainak, a tartalmi elemeinek és megnyilvánulási alakzataiknak, valamint eszközrendszerének folyamatos gazdagodása folytán.

A kommunikációs jog alapszabadsága a kommunikációs szabadság, amely a kommunikációs jog, mint sajátos, fejlődő, sui generis jogágazat kereteit adja meg, és jogdogmatikai egységét biztosítja. A nemzetközi dokumentumok egyezően utalnak arra, hogy a kommunikációs szabadság - illetve azokból levezethető, kommunikációs jogok - mindenkit megillető alapvető, univerzális emberi jogok. A kommunikáció szabadsága olyan alkotmányi alapfogalom, amely a legtágabb értelemben biztosítja és védi a szabad kommunikációt, és annak szabad megnyilvánulását, eszközrendszerét, a kommunikáció tartalmára, formájára, módjára, megnyilvánulására, mibenlétére (stb.) tekintet nélkül. Ennek összetevőit képező kommunikációs alap- és részjogokat kiterjesztően kell értelmezni, valamint a bővülő kommunikációs élethelyzeteket és alakzatokat követő új védelmi és részvételi kommunikációs jogokat védő és garantáló jogintézmények bővítése szükséges.

B) A kommunikációs szabadság tartalma

A kommunikációs szabadság védelme kiterjed minden szélesebb értelemben vett kommunikációra, annak valamennyi megnyilvánulására és közvetítő eszközeire egyaránt. Ezáltal biztosítja a szabad kommunikációt, a társadalmi nyilvánosságot valamely társadalomban, valamint a vélemény, az információ és adat szabad áramlását világszerte. Mindez indokolja a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs szabadság kitüntetett jellegét az emberi és az alapjogok hierarchiájában.

A kommunikációs szabadság az állam aktív védelme⁶⁶ (egyben passzív tartózkodása) által

⁶⁵ Ez illeszkedik a hazai jogirodalom és az Alkotmánybíróság által intézményesített hazai fogalomhasználatához. 2016/1.

⁶⁶ Pl. jogalkotása, garanciális intézményrendszere, állami szervezetrendszere által.

biztosított kommunikációs jogosultságok minden személyt egyformán megilletnek. Védett a szabad kifejezés (véleményalkotás és -kinyilvánítás, -közlés stb.), annak előfeltételét képező információszerzés (tájékozódás) és továbbítás (tájékoztatás), ezek médiumokon keresztül történő közzététele, valamint megnyilvánulásai, és mindezek eszközrendszere, a mibenlétére, tartalmára, helyére, formájára, módjára vagy idejére tekintet nélkül. Hiszen, a kommunikáció szabadságának védelme a kommunikáció szabad megnyilvánulásainak biztosítására irányul. A kommunikációs szabadság megvalósulhat a jogalany aktív joggyakorlása (pozitív szabadság) vagy passzív tartózkodása (negatív szabadság) formájában.

A kommunikációs szabadság összetevőiként jelölhetjük meg, hogy a jogalany bármely módon, formájában, bárhol és bármikor, illetve eszköz által történő joggyakorlása útján:

- kifejezheti saját vagy mások gondolatait, érzéseit, elképzeléseit, benyomásait, véleményét, meggyőződését, hitét, híreit, tudósításait (tájékoztatás nyújt);
- közlést, információt, adatot, üzenetet, alkotásokat gyűjthet (tájékoztatottságot szerez);
- ezekhez információt, adatot igényelhet (tájékoztatást kér);
- mindezeket másokkal közölheti, környezetének továbbíthatja (tájékoztatást továbbít);
- a jogérvényesítéshez szabad kommunikáció megvalósulását szolgáló kötelezések teljesítését követelheti (jogérvényesítés);
- a jogsérelem (kommunikáció korlátainak megsértésével, a kommunikációval okozott jogsértés) esetén a felelősség megállapítását (adott esetben kártérítést) igényelheti, és ez iránt eljárhat a jogorvoslati fórumok felé (jogorvoslat).

Mindezzel szolgálja az önkifejezést, a közvélemény alakulását, a társadalmi részvételt, a jogállamiság, a demokrácia megvalósulását, az igazság keresését és szolgálatát, azaz a társadalom szabad kommunikációs rendszerének működését. A kommunikációs szabadság *jogforrási elemeit képezik:*

- a már nevesített kommunikációs alapjogok, mint a gondolat, a szólás, a véleménynyilvánítás, a sajtó, az információ, a gyülekezés, az egyesülés, a művészeti, az irodalmi és tudományos alkotás, az oktatás, a lelkiismeret, a vallás szabadsága;
- a kommunikációs jellegű, önálló kommunikációs tartalmi elemmel bíró egyéb alapjogok, jogelvek, és
- ezek megvalósulásának feltételül, eszközül szolgáló jogok és lehetőségek, illetve
- jogok mellé társuló, annak inverzét képező (korlátok, kötelezettségek, felelőségek) kommunikációs részjogosítványokkal bíró alkotmányi normatívák, valamint
- az ezekből származtatott alsóbb fokozatú kommunikációs szabályok, amelyek a szabad kommunikáció megvalósulását közvetlenül vagy közvetetten segítik elő, esetleg indukálják. Mindezek együttesen alkotják a kommunikációs szabadság teljes körét.

A kommunikációs jog *normaelemei* közt - a kommunikáció szabadsághoz kötődő viszonyuk alapján - alkotmányi szinten is megkülönböztethetünk *primer* (lex primaria) és *secunder* (lex subsidiariae) kommunikációs alaptörvényi normákat. Az adott alapjog elsődleges alapjogi funkciójától, kommunikációs jogi jellegétől és az egyéb alkotmányi normák kommunikációs hatásaitól függően lehet elsődleges vagy másodlagos kommunikációs alapjog. Az ezek által alkotott konzisztens (egységes) rendszer részét képező alapjogok (és kapcsolódásaik) közt erős *interdependencia* (kölsönös függőség) áll fenn.

A korunk jellemző nemzetközi jogfejlődésének hatására ezeknek az alapjogoknak és egyéb jogosultságoknak, kötelezettségeknek, ezek tartalmi részjogosítványainak további gazdagodása várható. Ezeket, a kommunikációs jelleggel vagy hatással bíró jogokat az Alkotmánybíróság elnevezésével élve, de azt szélesebb tartományban értelmezve, együttesen kommunikációs (alap)jogoknak nevezhetjük, melyek a kommunikációs jogág alkotmányi jogforrásait alkotják.

C) A kommunikációs szabadság korlátai

Az emberi méltóság által biztosított kommunikációs szabadságnak és az ebből eredő jogosultságoknak igen kevés joggal szemben kell csak engednie. A kommunikációs szabadság azonban nem korlátlan, e szabadsághoz korlátok és kötelezettségek is társulnak. De közérdek, hogy a korlátozó törvényeket megszorítóan,⁶⁷ a jogosultságokat a legtágabban értelmezzük, hisz a társadalomban a szabad kommunikáció csak így biztosítható.

Meglátásom szerint, a jogkorlátozásnak *több típusa van*. A kommunikációs szabadságnak vannak általános, különös és büntetőjogi, de vannak direkt és indirekt korlátai. A jogrendszerben megfogalmazott általános - különös - büntetőjogi osztályozás szerinti korlátok a következők.

- *Általános* korlátjai az állam (nemzet) biztonság, a közbiztonság, a köznyugalom, a közrend, a közérkölc, a közegészség, a nemzet (gazdasági) érdek, a bűnmegelőzés, mások jogai, a jó hírnév, a becsület (pl. diszkrimináció tilalmának elve), a bizalmas információk, a bíróságok és más kontrollszervek tekintélye és függetlensége (stb.).
- *Különös* korlátot képeznek a szektorális, illetve jogágazati szabályozásban megjelenő nevesített, különösen magánjogi (polgárjogi, szerzői jogi, munkajogi stb.) speciális korlátok (pl. reklámjogban a reklámtilalmak).
- *Büntetőjogi* (szabálysértési) korlátot jelentenek a kommunikációs jogsérelmek törvényi szinten nevesített deliktuális szabályai. Ezek büntetőjogi alakzatai a védett jogi tárgy és az elkövetői magatartás (tényállás) elemeiben különböznek egymástól. Fontos azonban kiemelni, hogy a nyilvánosság (médianyilvánosság megvalósulása) sok esetben tényállási elem.

Mindezek közös sajátja, hogy a kommunikáció tartalmát (a kiemelten védett értéket) is korlátozhatják.

Más típusú megközelítésem szerint direkt, azaz nyilvános, és az indirekt mint közvetett,

vagy rejtett korlátok csoportja is felállítható. *Direkt* korlátot képeznek a következők.

- *Jogalkotói* korlát valósul meg azáltal, hogy az Országgyűlés csak törvényben, és a jog lényeges tartalmát nem érintve fogalmazhat meg alapjogi korlátokat.
- *Alapjogi* korlátot képeznek az alkotmányi jogelvek, alaptörvényi kötelezések (pl. tiltott tevékenység). De születhetnek oly módon is, ha az alapjogok illetve részjogosultságok közötti konfliktusok keletkeznek.⁶⁸ Ezeket - sok esetben - az AB (mint „láthatatlan alkotmányozó”) esetjoga rendezi.

A kommunikációs jog érvényesülése azonban *indirekt* módon is korlátozható, mint például az alábbiak.⁶⁹

- *Állami, hatósági* korlátot jelenthet a kommunikációt nem közvetlenül érintő állami intézkedés vagy döntés. Itt olyan esetekre gondoljunk, amikor a jogalkotói aktus (állami intézkedés, mint pl. internetadó, felügyeleti hatósági döntés, mint pl. aránytalanul nagy bírság, internetes felület törlése, elérésének lassítása) csak indirekt vált ki valamely kommunikációs korlátot vagy kötelezést.
- *Gyakorlási* korlátot eredményezhet, ha adott helyzetben, a kommunikációs joggyakorlásra

⁶⁸ Ádám Antal professzor véleménye szerint, az alaptörvényben megjelenő alkotmányi értékek jelentős része „mellérendeltségi viszonyban áll egymással és tényleges érvényesülésük kedvező vagy semleges hatást gyakorol egymás irányában. Az alkotmányi értékek viszonyát azonban gyakran a versengés jellemzi. Ennek folytán az is előfordul, hogy alkotmányi értékek megalapozott vagy nem megfelelő jogi szabályozásuk, végrehajtásuk, illetve gyakorlásuk során ütköznek egymással, korlátozzák vagy mérséklik egymás érvényesülésének hatásfokát. Az alkotmányossági viták többnyire épp az ilyen kollíziókból fakad. Az alkotmányossági viták eldöntéséhez többnyire az alkotmányi értékek alaptörvényi megfogalmazása, más esetekben az alkotmányi értékek valós helyzete, szerepe, tartalma vagy viszonya ad útmutatást.” Azonban több esetben a hazánkra is kötelező nemzetközi egyezmények megállapításai könnyítik meg valamely alapjog helyzetének megjelölését. Vö.: Ádám Antal: Bevezetés a közjogtanba. PTE ÁJK, Pécs 1999. 179-180. o.

⁶⁹ Az indirekt korlátoknak nem közvetlen célja a tiltás, a kötelezés illetve a korlátozás, hanem burkolt, áttételes volta folytán, hatásait tekintve korlátozza a kommunikációs lehetőségeket.

⁶⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat. 2016/1.

de iure jogosult személyt, de facto, valamely külső körülmény(ek) vagy más személy(ek) szándékosan akadályozzák kommunikációs jogainak gyakorlásában. A mindennapi életben leggyakrabban tapasztalható ilyen külső korlát a függő jogi helyzet, a nyomásgyakorlás, a manipuláció, a megfélemlítés, az álhír (stb.) vagy ezek hatására megvalósuló önkorlátozás.

- *Fogalmi* korlátot jelenthet egyrészt a fogalmi hiányok, a szűk vagy több módon értelmezhető definíciók. Ezek lehetőséget teremtenek a kommunikációs normák korlátozó, gyakorlati értelmezésére, amely gátolhatja a jogok gyakorlását, érvényesülését. Másrészt itt említendő, hogy több, fontos kommunikációs alapjog (pl. sem a kommunikáció szabadságát, sem a kifejezés szabadságát egyáltalán nem nevesíti Alaptörvényünk), illetve részjog (mint a kommunikáció valamely fontos, de nem elismert momentuma, pl. az objektív, valóságnak megfelelő állami tájékoztatáshoz való jog) de iure nem deklarált.
- *Tartalmi* korlátozás léphet fel, ha a kommunikációs alapjog lényeges tartalmát érinti az indokolatlan és jogszerűtlen jogalkotói korlátozás (mint pl. az Alaptörvény 4. módosítása).
- *Állami berendezkedésből adódó* korlátot jelenthet a demokratikus jogállami elvek hiánya vagy működési zavara, amely indirekt módon korlátozó hatást gyakorol a társadalmi kommunikációra, a kölcsönös feltételezettségük okán.

A jogrendszerben megjelenő direkt (közvetlen) – indirekt (közvetett), ius - non ius, nyilvános (publikus) - rejtett (látens) korlátok egyaránt bővülő tendenciát mutatnak. Tekintettel arra, hogy nemcsak a kommunikációs megnyilvánulások és eszközök sokszorozódásának vagyunk tanúi, hanem a joggal vagy magával a kommunikációval való visszaélés gyakoriságának, markáns növekedésének is. Így ezek visszaszorítása indokolttá teszi az ez irányú normaalkotást vagy módosítást, ami a jogalkotótól önmérsékletet, különös körültekintést, és jogilag megalapozott (pl. előzetes társadalmi egyeztetést és hatástanulmányt, alul-, illetve

túlszabályozás szakmai felülvizsgálatát követő) döntés hozatalt kíván meg.

A nemzetközi jogfejlődés keretében született egyetemes dokumentumok is rögzítik, hogy felelősek vagyunk azért, ha kommunikációs jogosultságainkat nem rendeltetésük szerint, korlátokba, tilalmakba ütköző vagy mások jogait sértő, azaz nem jogkövető magatartást tanúsító módon gyakoroljuk. A *felelőségek* meghatározásai - a korlátokhoz hasonlóan - nem Alaptörvényünkben, hanem jogágazati (pl. büntetőjogi, szabálysértési) és szektorális (média-, reklám-, infotörvényben) törvényi szabályokban vagy egyéb normákban vannak lefektetve (mint pl. a munkavállaló a munkáltatójáról negatív véleményt fejez ki külső környezetében, a munkáltató jó hírnevét sérti, ezzel szerződészegést követ el, ami jogi konzekvenciákkal, felelőségre vonással járhat). A felelősséget megalapozó tényező nemcsak *aktív* joggyakorlást akadályozó esemény lehet, hanem jogsértő az is, ha valakit a tartózkodástól (*passzív* joggyakorlásától) fosztanak meg (pl. nem kíván véleményt nyilvánítani, állást foglalni, vallomást tenni (stb.) de kényszerítik rá, vagy nem kíván meghallgatni valamit vagy valakit, de nyomást gyakorolnak rá). A felelősség szempontjából hangsúlyozandó, hogy pl. a „nagy nyilvánosság” (médianyilvánosság) előtt elkövetett jogsértés minősített esetet, súlyosabb felelősségre vonást eredményezhet. Az előzőekben leírtak utalnak arra, hogy adott esetben az államnak és szerveinek cselekvése is lehet a kommunikációs jogot jogsértő, amelyért a jogsértő felelősséggel tartozik.

A kommunikációs jogsérelem terén óriási a látencia, mivel a sértettek döntő többsége nem él jogorvoslati jogaival. Annak ellenére állítható ez, hogy az utóbbi évtizedben folyamatosan növekednek az ilyen tárgyú hatósági és bírósági esetek száma.

D) A kommunikációs szabadság alanyai és címzettjei

Meglátásom szerint, a kommunikációs szabadság alanyi köre *rétegzett*. Jogalanya elsődlegesen maga a kommunikáló egyén, de vannak olyan kollektíven gyakorolható kommunikációs jogok, amelyeknek az alanyai csak közösségek, szervezetek lehetnek. E joggyakorlók a kommunikációs szabadság *aktív* alanyai.

A kommunikációs szabadságnak vannak azonban *passzív* alanyai is. A címzettek, a közönség, a befogadók a kommunikáció alanyává válnak, hisz a kommunikációs szabadság értékei minden kommunikációs szituációban rájuk is vonatkoznak. Ez esetben a „közönség szabadságáról” szokás beszélni.⁷⁰ Az aktív joggyakorlóval szemben, aki passzív tartózkodásra köteles, vagy akár konkrét kommunikációs kötelezettséggel bír (legyen az akár maga az állam, a jogalkotó, vagy hatóság stb.) e szabadság passzív alanyaként jelölhető meg. Ők együttesen alkotják a kommunikációs szabadság passzív alanyainak körét.

A kommunikációs alapjogoknak az alanyi köre - az alapjog funkciója, védelmi köre, és kapcsolódásai szerint - változó, de aktív és passzív, azaz *primer és szekunder* jogalannyal szinte valamennyi (kivéve pl., a gondolatszabadság, amelynél a joggyakorlás az egyén belső világához kapcsolódik, így fogalmilag kizárt a *secunder* alanyi körből más személy vagy személy-együttes) kommunikációs joggyakorlásnál találkozunk.

E) A kommunikációs szabadság elemei és alaptörvényi kapcsolódásai

Véleményem szerint, az alapjogok és kapcsolódásaik tartalma, illetve a kommunikációs szabadságával fennálló kapcsolata szerint - ahogy erre már utaltam - *különbséget kell tenni elsődleges* (Magyarország Alaptörvénye által már nevesített és Alkotmánybírósága által is

elismert) kommunikációs alapjogok és *másodlagos normák között*.

Primer (*lex primaria*), *nevesített* kommunikációs alapjogok körébe tartozó *jogok*:

1. a gondolatszabadság: a szabad gondolkodás joga, valamennyi kommunikáció „előszabadsága”;⁷¹
2. a szólás szabadsága: az egyéni szólás, a közvetítés nélküli kommunikáció szabadsága,⁷² azaz a szabad szólás útján kinyilvánított közlés, a szóbeli kommunikáció szabadsága;
3. a véleménynyilvánítás szabadsága: az eszmék, nézetek, gondolatok, érzések, intuíciók (stb.) szabad kifejezésének szabadsága;
4. a sajtó, a média (tömegközlés) szabadsága: az intézményi szólás szabadsága,⁷³ az összes médium (technikai, intézményi, szerkesztői, közvetítői stb.) szabadságát felölelő, tömegkommunikáció szabadsága;
5. az információ szabadsága: az informáltság (tájékoztatáshoz való jog) és információszerzés, terjesztés (tájékoztatáshoz való jog) szabadsága;⁷⁴
6. a gyülekezés szabadsága: a „pillanatnyi egyesülések”,⁷⁵ a véleménynyilvánítás kollektív formája,⁷⁶ amely lehetővé teszi a vélemények közösségi közlését, kommunikációját;⁷⁷

⁷¹ A gondolat szabadságának történelmi előzményei vannak, gondoljuk csak arra, hogy az egyes gondolatok milyen üldöztetésben részesültek.

⁷² Gálik Mihály - Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 56. o.

⁷³ Leyland, P.: A sajtószabadság szabályozása az Egyesült Királyságban és a telefonlehallgatási botrányra adott alkotmányos válasz. c. előadása In: New Media World 2015 International Conference, Budapest 2015

⁷⁴ Halmai Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum, Budapest 2002. 25. o., és Gálik Mihály - Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 57. o.

⁷⁵ Halmai Gábor: uo. 14. o.

⁷⁶ Bundesverfassungsgericht-Entscheidung 69. o. Idézi: Halmai Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum, Budapest 2002

⁷⁷ Gálik Mihály - Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 56. o.

⁷⁰ Halmai Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994.75. o. 2016/1.

7. az egyesülés szabadsága: a civil társadalom szerveződésének joga, koalíciós szabadsága,⁷⁸ mely a kollektív kommunikáció egy különös formája;

8. az alkotás (a művészet, az irodalom, a tudomány) és az oktatás szabadsága: sajátos közlésformák szabadsága,⁷⁹ azaz az alkotás útján történő kommunikáció szabadsága (mely magába foglalja a művészi, irodalmi alkotás létrehozásának, gyűjtésének és terjesztésének szabadságát, illetve a tudományos alkotás és továbbításának szabadságát) és a tudományos ismeretek tanításának szabadságát;

9. a lelkiismeret szabadsága: ideológiai eszmék, világnézetek kialakulásának, elfogadásának, kommunikációjának joga, azaz a meggyőződés szabadsága;

10. a vallás szabadsága: a vallás, a hit szabadsága, kommunikációjának joga.⁸⁰

Eme alapjogok kommunikációs funkciójuk, a szabad kommunikáció és a társadalmi nyilvánosság megvalósulásában betöltött elsődleges alapjogi szerepük folytán, a kommunikáció szabadságát alkotó („nevesített”, alkotmányi) primer kommunikációs jogok.

Secunder (*lex subsidiariae*) kommunikációs jogok körébe tartoznak a még nem vagy *nem* ekként *nevesített* kommunikációs jogosultságok, mivel elsődleges funkciója nem a szabad kommunikáció védelme. Ezek azon alkotmányi alap(rész)jogok, kötelezettségek, melyek közvetve, az egyes részjogosítványikkal vagy részkötelezettségeikkel szolgálják az elsődleges kommunikációs jogok (megnyilvánulásaik) érvényesülését. Funkciójuk szerint, a kommunikáció védelmét, illetve korlátait képezik, vagy visszahatnak a kommunikáció szabadságára, és annak központi magjára, az emberi méltóságra. Másodlagos kommunikációs jogok különösen pl. a politi-

kai jogok (részvételi, petíciós jogok), gazdasági jogok (sztrájkjog, szellemi tulajdonhoz való jog), a jó hírnév védelme, az eljárási jogok (törvényesség, a tisztességes eljáráshoz való jog). De ide tartoznak a kommunikációs eszközök, a hatalmi ágak elválasztása, a jogállami, hatalmi kontrollszervek (stb.). Ezek a jogállami berendezkedéssel és működéssel szoros összefüggésben állnak, és a kommunikáció szabadság oldaláról vizsgálhatóak.

A kommunikációs jog előzőekben megjelölt primer és secunder elemei nemcsak egymással, hanem az Alaptörvény egyéb összetevőivel is kölcsönös feltételezettségi viszonyban állnak.

III. Összegző konzekvenciák a kommunikációs szabadságról és a kommunikációs jogról

1. Álláspontom szerint, a *kommunikációs szabadság* (freedom of communication), a kommunikációs jog (communication law) alkotmányi alapfogalma, amely *rokon értelmű a kifejezés szabadságával* (freedom of expression), lényegében a két terminus technikus egybeesik. Egyaránt a szabad kommunikáció, a társadalmi (média) nyilvánosság biztosítása a céljuk.

2. *Alaptörvényi status quo-ja* szempontjából kiemelkedő jelentőségű a *kommunikáció szabadsága* (freedom of communication), mint a kommunikációs jog *genus proximuma* (törzs, osztályozó, gyűjtő kategória). Védelme nem a tartalomra, hanem a kommunikáció szabad gyakorlására, a szinte felsorolhatatlan sokféle megnyilvánulási alakzatainak biztosítására irányul.

A nem nevesített (ezáltal közvetlenül nem védett) kommunikációs megnyilvánulások védelmében meghatározó jelentőséggel bír: a *humanitas* (az emberi méltóság) *semina rerum* („a dolgok magjai”). Az emberi méltóság alapjoga (mint szubszidiárius alapjogból minden más alapjog levezethető), ennek részét képezi a kommunikáció szabadság is. Ez olyan – nemzetközi dokumentumok által intézményesített – *univerzális emberi jog*,

⁷⁸ Halmai Gábor: Kommunikációs jogok. Új Mandátum, Budapest 2002. 218. o.

⁷⁹ Gálik Mihály – Polyák Gábor: Médiaszabályozás KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 56. o.

⁸⁰ Polyák Gábor véleménye szerint, ez az alapjog azonban csak részben kommunikációs vonatkozású. Lásd In: Gálik Mihály – Polyák Gábor: uo. 2016/1.

egyetemes alapjog, amelyből a kommunikációs jog valamennyi (primer és secunder) összetevője levezethető, és általa a nem nevesített megnyilvánulási alakzatok is védelmet élveznek. Ezáltal minden kommunikáció egyben a kommunikációs szabadság alapjog-gyakorlását jelenti.

3. A kommunikációs jogokat a jogtudomány többféleképpen – mint pl. szabadságjogok, politikai jogok, kommunikációs jogok – csoportosítja, de van olyan megközelítés is, amely szerint a kommunikációs alapjogoknak csak média által közvetített tartalmi elemei tekinthetők e jogok körébe. Véleményem szerint, ezek a nézetek az alapjogoknak egy-egy funkciója alapján osztályoznak. A kommunikációs alapjogok *több funkciót látnak el*, ezek mindegyikét egyesíti a *kommunikáció szabadság*, mint a „*közös többszörös*”.

4. A kommunikációs jog elsődleges (primer) és másodlagos (secunder) alkotóelemekből tevődik össze, amely utal a kommunikáció szabadsággal fennálló (közelebbi, illetve távolabbi) viszonyára.

A *background libertatem* („előzményi” szabadságok) a gondolat, és a meggyőződés (lelkiismeret) szabadsága, a *sine qua non* (alapfeltétel) az információs szabadság (amely a kommunikációs alapjogok közül a legnagyobb jelentőséggel bír az információs társadalmak korában, mivel a kommunikációs jog minden összetevőjének alapfeltétele az információ, hisz ez maga a tartalom), a *praecipua* (főelem) véleményszabadsága, a *sui generis* (sajátos) a médiaszabadság (mint medium, generatív altilium), az alkotás (mint symbolic speech) és az oktatás szabadsága (mint egyedi közlésforma), valamint a gyülekezés és egyesülés szabadsága (mint collective libertes) alkotják a primer (lex primaria) nevesített kommunikációs alapjogok körét.

A kommunikációs jog secunder (*lex subsidiariae*) összetevőinek (mint pl. kommunikációs jellegű jogok, részjogok, eljárásjogok, kommunikációs kötelezettségek, tilalmak, felelősségek, és jogállami követelmények), ezek intézmény-

és szervezetrendszer, valamint a kommunikációs eszközrendszer) csak *másodlagos funkciójuk a szabad kommunikáció védelme*, azt közvetve szolgálják.

5. A kommunikációs jog *összetevő elemeinek kapcsolódásait a szinergia* (együttműködés), az *interdependencia* (kölsönös függés), és a *generativitás* (generáló, továbbgyűrűző hatás) *jellemzi*. Ez annyit jelent, hogy valamely kommunikációs alapjog gyakorlása egyúttal megvalósít más kommunikációs jogosultság(ok) teljesülését is, és kivált kötelezettségeket, amelyek újabb jogosultságokat és kötelezettségeket indukálnak, és ezzel valósul meg a társadalom szabályozott kommunikáció folyamata, a kommunikációs jog gyakorlása.

6. A kommunikációs jogot alkotó jogosultságok széles kiterjedésűek, e jogokhoz azonban *kötelezettségek is társulnak*. A kommunikációs kötelezettségeket nemzeti alkotmányok nem tartalmazzák, azok nem az alapjogok részei, nem alapjogot gyakorol a kötelezett, de a kommunikációs jog rendszerének alkotóelemei, tekintettel arra, hogy ezek nélkül sok esetben nem valósulhat meg a szabad kommunikáció, mivel e jogok érvényesülését a kötelezeti oldalon megjelenő teljesítések (pl. az állami intézményvédelem, az állam vagy egyéb kötelezettek tartózkodásának vagy épp aktív tevékenységének) hiánya aláásná. A jogokat és kötelezettségeket csak *együtt lehet és kell kezelni*.

7. A kommunikációs jogok kiemelt védelemmel bírnak, azonban *nem korlátlanok*. A kommunikációs jogoknak igen kevés joggal szemben kell csak engednie, és a *korlátozó törvényeket szűkítően* kell alkalmazni, e szabadságokat, *jogosultságokat* pedig a *legtágabban kell értelmezni*, hiszen a társadalomban a szabad kommunikációt ezek biztosítják, annak tartalmára, kifejezési módjára, formájára és mibenlétére (stb.) tekintet nélkül.

8. A *jogkorlátozásnak* ad absurdum, *több típusa* is van. Megkülönböztethetjük az általános (nemzetközi egyezményekben és a hazai

jogrendben rögzített törvényi korlátokat, mint pl. az állam-, nemzetbiztonság, a közbiztonság, a köznyugalom, a közrend, a közerkölcs, a közegészség, a nemzetgazdasági érdek, a bűnmegelőzés, mások jogai, a jóhírnév, a becsület, a bizalmas információk, bíróságok és más kontrollszervek tekintélye és függetlensége). Valamint a különös (ágazati, elsődlegesen magánjogi és büntetőjogi korlátok és tilalmak, de speciális védelmet élvez pl. a kiskorúak személyiségfejlődése is) korlátozásokat, amelyek a jog lényeges tartalmát nem érinthetik. Ám vannak de facto direkt (közvetlen, mint a jogalkotási vagy alapjogi jogelvekből eredő, illetve konkrét kötelezésből adódó), valamint indirekt (közvetett, mint pl. állami, hatósági korlátok, vagy gyakorlási, fogalmi, tartalmi korlátok, vagy a hiányos jogállami működés által képződő) korlátok. *A ius és non ius korlátok összessége képezi a kommunikációs jog kontrollrendszerét, amely összetevőinek száma bővülő tendenciát mutat.*

9. A kommunikációs joghoz társulnak *felelőségi elemek*. A jogalanyok felelősek a kommunikációs jogosultságok rendeltetésszerű, jogkövető magatartást tanúsító gyakorolásukért. A kommunikációs jog keretrendszerében előírt tilalmak, korlátok betartása, illetve betartatása, és kötelezettségek teljesítése

felelősséggel jár. Mások kommunikációs jogainak megsértése, kommunikációs kötelezettségek elmulasztása, vagy kommunikáció korlátokba, tilalmakba ütköző magatartás (jogsértés) esetén a felelősség és a *helytállási kötelezettség* fennáll. A felelőségi formák és azok jogi konzekvenciái – a korlátokhoz hasonlóan – szinte minden jogforrási szinten megtalálhatóak, egyaránt vannak közjogi és magánjogi és büntetőjogi elemei.

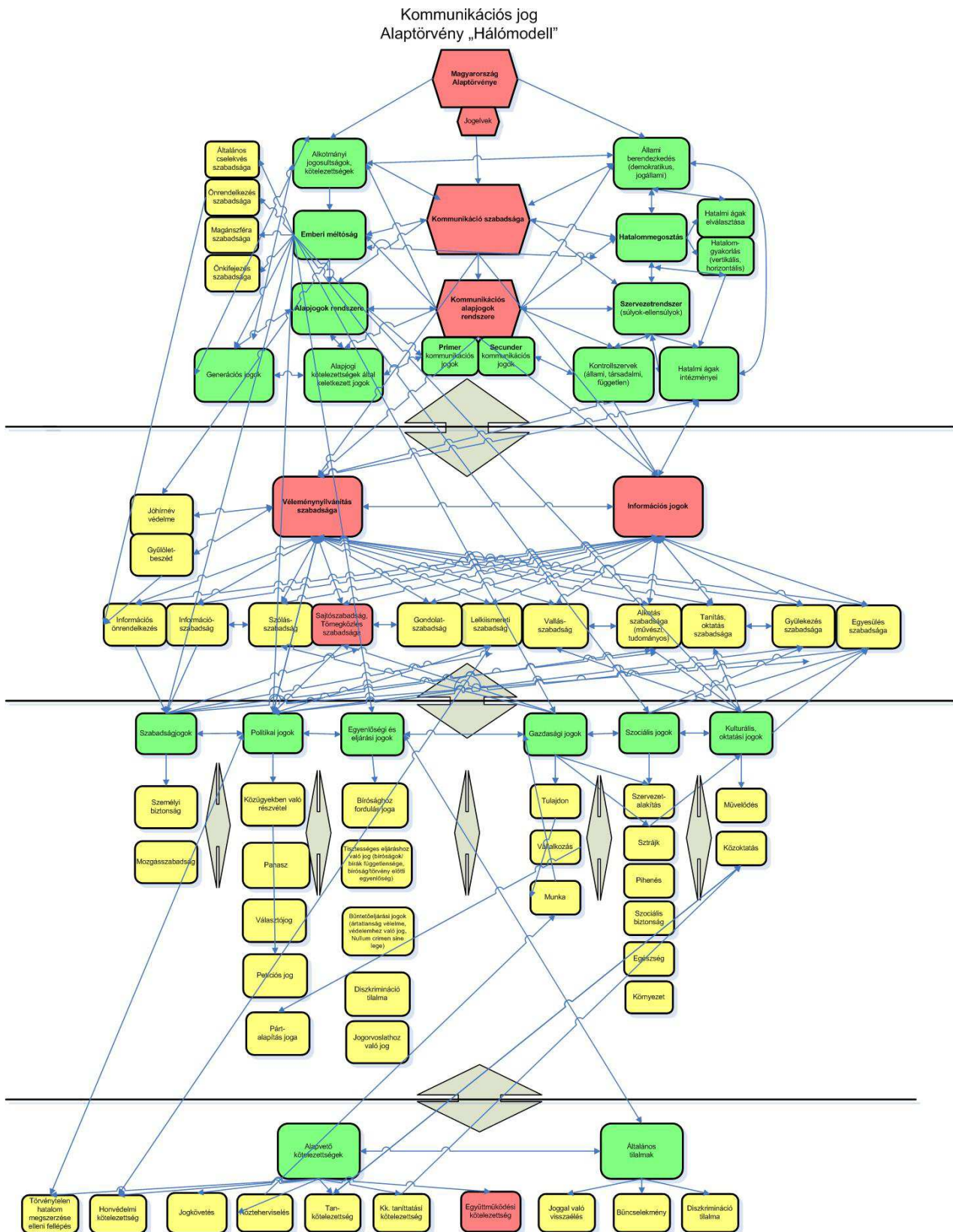
A kommunikációs szabadság központi szerepének és összefüggésrendszerének képi bemutatását tartalmazza a kommunikációs jog alaptörvényi szintű „Hálómodell” mellékelt ábrája.

IV. Záró gondolatok

A kommunikáció szabadság, mint a kommunikációs jog genus proximuma központi szerepet tölt be a kommunikációs alapjogok jogegyüttesében.⁸¹ Fejlesztése, védelme minden társadalom számára a kibontakozás, a fejlődés egyik záloga, de gátja is lehet. Ennek kulcskérdése a jogi paradigmaváltás, a világ kommunikációs és technikai átalakulási folyamatait követő jogalkotás, a fejlődés által megkívánt integrált jogi környezet kialakítása.⁸²

⁸¹ 34/1994. (IV. 24.) AB határozat fogalmi használata.

⁸² A kommunikáció szabadságról és a kommunikációs jogról és a „Hálómodell”-ről részletesen olvasható Vö.: Buday-Sántha Andrea: A kommunikációs jog és rendszere. c. PhD értekezés. In: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/buday-santha-andrea/buday-santha-andrea-vedes-ertekezes.pdf>



1. számú ábra
 Kommunikációs jog megjelenése
 az Alaptörvényben
 Forrás: Szerző saját szerkesztése

2016/1.

Rónay Zoltán, doktorandusz*Szegedi Tudományegyetem**Allam- és Jogtudományi Kar***Egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási keretei, avagy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok felsőoktatási intézményekben történő alkalmazhatóságáról¹**

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) szerint a felsőoktatási intézmény fenntartójának joga és kötelezettsége, hogy a törvényesség biztosítása keretében ellenőrizze egyebek mellett az intézményi döntéshozatal jogszerűségét.² Az Nftv. és az annak végrehajtására kiadott 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.), illetőleg a szintén végrehajtási szabályokat tartalmazó, felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Jtr.) alapján a felsőoktatási intézmény a hallgatókkal kapcsolatos ügyekben eljárásokat folytat le, döntéseket hoz. Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a fenntartó által a hallgatói ügyeket érintő döntéshozatal ellenőrzése során a törvényesség megítéléséhez mely jogszabálynak való megfelelés képezi a viszonyítási alapot. A hallgatói ügyek elintézésük rendjét, az alapul fekvő eljárásokat tekintve sok szempontból hasonlóságokat mutatnak a közigazgatási eljárásokkal. Sőt, amikor az Nftv. – a tanulmányi teljesítmény értékelését érintő korlátozással³ – teljes

körben biztosítja ezen döntések ellen a jogorvoslat lehetőségét, e körben akként rendelkezik, hogy a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.⁴

A közigazgatási eljárásokkal mutatott hasonlóság és ezen rendelkezés kapcsolata az, ami indokoltta teszi kérdést: a felsőoktatási intézményekben alkalmazható-e, és ha igen, milyen körben a Ket. Ami pedig a válasz aktualitását adja, az a Kúria egy közelmúltbeli ítélete.⁵ Korábban ugyanis egyöntetűnek tűnt a bírói gyakorlat abban, hogy az Nftv. Ket. rendelkezéseit felhívó utaló szabálya csak a másodfokú eljárásra értendő, hiszen az elsőfokú eljárás sok esetben az annak keretében elbírált ügy jellegéből is adódóan alkalmatlan arra, hogy a Ket. rendelkezései szerint legyen lefolytatható. Elég itt pl. csak a tanulmányi teljesítményt értékelő vizsgán született osztályzat határozatba foglalhatóságára gondolnunk. A már említett friss ítéletben azonban a Kúria nem csupán azt fejtette ki, hogy a felsőoktatási intézményeknek már az elsőfokú eljárásban is a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazniuk, hanem indokolásában egészen odáig jutott, hogy az egyetem erre kialakított hatáskörében eljáró vezetője hatósági jogkört gyakorol. Nem kell különösebb magyarázat ahhoz, hogy bármely vezető, az általa meghozott döntések törvényességéért felelősséggel tartozik, és e felelőssége az eljárási szabályok betartására is kiterjed.

¹ A kézirat lezárása 2016 április 25.

² Nftv. 73. § (5) bek. Az Nftv. 4. § (4) bekezdése szerint az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

³ Az Nftv. 57. § (3) bekezdése szerint eljárás indítható a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntés ellen is, ha a döntés nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve a döntés ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszegték a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket. Hogy melyek ezek az esetek, kimerítően lehet 2016/1.

tetlen összeszedni, de számos lehetőség említhető: Bakonyi László például a szabálytalan összetételű vizsgabizottságot, vagy az előre meghatározott tantervi követelményeken túlmenő tudás megkövetelését tartja ilyennek. Bakonyi László: A hallgatók. In: Az oktatás nagy kézikönyve. Szerk.: Szüdi János. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006. 863. o.

⁴ Nftv. 57. § (6) bek.

⁵ A Kúria Kftv.II.37.684/2015/5. sz. ítélete.

Azonban vajon tudatában vannak-e a felsőoktatási intézmények hallgatói ügyekben eljáró vezetői annak, hogy hatósági jogkör gyakorolnak, annak minden egyéb jogkövetkezményével. Véleményem szerint nem, de ez nem is baj, hiszen – és az alábbiakban ezt kívánom bizonyítani – nem beszélhetünk sem a hatósági jogkör gyakorlásáról, sem a Ket. elsőfokú intézményi eljárásokban való alkalmazásának kötelezettségéről.

A Kúria említett ítéletében megjelenő álláspontjának gyakorlati következményein (ti. azon, hogy a Ket. szerinti elsőfokú eljárással a felsőoktatási intézmények napi működése ellehetetlenülhet) túl, véleményem szerint több szempontból is téves, és nem is tartható ez az érvelés, mert ellentmond a jogszabály értelmezésének általános elfogadott fogalmából következő eljárásnak, hiszen annak során a „jogi norma valódi és a konkrét tényállás vonatkozásában teljes tartalmának föltárására irányuló tudatos tevékenység”⁶ zajlik. Ennek alapján viszont nem lehet a Kúria által megfogalmazott következtetésre jutni, azt nem támasztják alá sem az Nftv. irányadó szabályai, sem a Ket. rendelkezései, de a jogirodalomban általánosságban elfogadott, a hatósági jogkör gyakorlójának fogalmát értelmező vélekedések sem.

Az említett kúriai ítélet sajátosságai mellett azért is tanulságos az ügy, mert jól példázza a pontatlan kodifikáció esetleges következményeit, nevezetesen, hogy a kúriai álláspont esetleg irányadóvá válhat a jövőre nézve. Magát a kiinduló pontot képező értelmezési vita [ti. az Nftv. 57. § (6) bekezdésének utaló szabálya vajon csak a másodfokú, vagy valamennyi eljárásra irányadó-e] is elkerülhető lett volna, ha a jogalkotó nem követi el az alábbiakban ismertetett kodifikációs hibát. Az Nftv.-nek a jogorvoslatot megalapozó és a másodfokú eljárás szabályait rögzítő 57. §-a a Jogorvoslat joga címet viselő 34. alcímben található. Ebből kétséget kizáróan következnie kellene, hogy ezen alcímen belül csakis a

jogorvoslattal összefüggő szabályok találhatóak. Azonban – minthogy korábban erre vonatkozó rendelkezést a jogalkotó a törvényben nem rögzített – az 57. § (2) bekezdésében írja elő az elsőfokú határozat közlésének módját. Ez az egy, jogszabályszerkesztési szempontból rossz helyre illesztett mondat alkalmas volt arra, hogy a Kúria az 57. § (6) bekezdésének Ket.-re utaló szabályát az elsőfokú eljárásra is – helytelenül – kiterjessze.

Az alábbiakban azt kívánom bemutatni, hogy:

1. az Nftv. rendelkezéseiből nem következik, hogy az elsőfokú eljárásra a Ket. alkalmazandó lenne,
2. sem a felsőoktatási intézmény, sem a nevében vagy keretei között döntéshozatali jogkörben eljáró személy vagy testület nem gyakorol hatósági jogkört.

A tanulmány végén pedig – elkerülendő a későbbi hasonló téves jogértelmezéseket – felvázolom, hogy az Nftv. milyen irányú módosításai lennének célszerűek vagy szükségesek.

1. Az Nftv. és a Ket. viszonya

Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy pusztán az Nftv. említett 57. § (6) bekezdése megalapozza-e a Ket. általános körű alkalmazását, viszonylag könnyen megválaszolható. Ahogy arra már utaltam, az Nftv. e rendelkezést Jogorvoslat joga cím alatt tárgyalja. E címből már önmagából következik, hogy az azt követő rendelkezések a jogorvoslattal függenek össze. A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt. alapján⁷ megállapítható, hogy az alcím a jogszabály(tervezet) áttekinthetősége érdekében az ugyanazon jogintézményt szabályozó szakaszokat egybefoglaló önálló szerkezeti egység.⁸

⁶ Szilágyi Péter: A jogszabályértelmezés. In: Samu Mihály – Szilágyi Péter: Jogbölcselet. Rejtjel Kiadó Kft., Budapest, 1998. 225. o. 2016/1.

⁷ Jszt. 41. § (1) bek.

⁸ Tóth Judit: Jogalkotástan. Egyetemi jegyzet. Szegedi Tudományegyetem, AJTK, Szeged, 2013. 83. o.

Az Nftv. érintett alcíme két szakaszt (57–58. §) foglal magába: az 57. § (1) bekezdés a jogorvoslat három alaptípusát, a (2) bekezdés második mondata részben a jogorvoslat jogerőre gyakorolt hatását, a (3)–(5) bekezdés a másodfokú eljárást [az inkriminált (6) bekezdésre itt most szándékosan nem térek ki], a (7) bekezdés a másodfokú döntés jogerejét, az 58. § (1)–(2) bekezdése a bírósági felülvizsgálat megalapozását, a (3) bekezdése a jogorvoslatra jogosult személyi kör meghatározását, a (4) bekezdés pedig a jogorvoslat részletszabályainak megalkotására az intézmény számára adott felhatalmazó rendelkezést rögzíti. A két szakasz szerkezete önmagában is illogikus, hiszen a jogorvoslatra jogosult személyi kört az 57. § elején kellett volna szabályozni, az intézményi felhatalmazó rendelkezést pedig önálló szakaszban rögzíteni. Ez következik ugyanis a szakasz fogalmából.⁹ A szakasz ugyanis a jogszabály alapegysége,¹⁰ egy szakasz bekezdéseibe az egymással szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni.¹¹ Emellett a részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek,¹² az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek pedig meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.¹³ Ettől eltekintve azonban nyilvánvaló, hogy az Nftv. 57–58. § előbbiekben felsorolt rendelkezései mind a jogorvoslattal függnek össze, azzal alkotnak egy logikai egységet.

A tartalom szempontjából kétségtelenül kivétel ez alól az Nftv. 57. § (2) bekezdés első mondata, amely ugyan szorosan kapcsolódik a jogorvoslat logikai egységéhez, de nem része annak, hiszen azt mondja ki, hogy a felsőoktatási intézmény a hallgatóval kapcsolatos döntéseit – az Nftv.-ben, kormányrendeletben és a szervezeti és működési sza-

bályzatban meghatározott esetben, valamint ha a hallgató kéri – írásban közli a hallgatóval. Ugyan ez a Jszt. előbb vázolt rendelkezései alapján kizárólag a másodfokú eljárásra is értelmezhető volna, de minthogy ugyan ezen bekezdés második mondata az elsőfokú döntés jogerejéről szól, nyilvánvalóan e szabály szélesebb körre hatályos. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az alcím logikai keretei között e rendelkezés – ha tévesen elhelyezve is –, de csak azt szolgálja, hogy a jogorvoslat tárgyát, az elsőfokú döntést meghivatkozza. A helyes kodifikációs megoldás e szabálynak a törvény más helyén való rögzítése lett volna. A nyilvánvaló jogalkotás-technikai hiba azonban nem törheti át a jogszabályszerkesztés rendeletben szabályozott rendjét, így az alcím funkcióját sem. Márpedig ha az alcím az egy logikai kapcsolatban álló rendelkezéseket foglalja össze, ami jelen esetben a jogorvoslat törvényi szabályainak összessége, akkor az Nftv. 57. § (6) bekezdése, azaz a Ket. részleges felhívása sem szakíthatja át e logikai láncot. Ráadásul a kérdéses bekezdés – szemben a korábban említettektől – valóban a megfelelő logikai sorrendben, a jogorvoslati eljárás részletszabályai között, a másodfokú döntés fajtáit követően szerepel. Ebből pedig nyilvánvaló, hogy a Ket. szabályai az általa felhívott körben is csak a jogorvoslati eljárásban alkalmazhatóak.

Ugyanerre a következtetésre jutunk, ha a jogértelmezés klasszikus, még Friedrich Carl von Savigny által kidolgozott, de máig érvényes módszereit (nyelvtani, történeti, rendszertani, logikai) vesszük alapul.¹⁴ Ha a nyelvani értelmezésből indulunk ki, s pusztán a kérdéses mondatot vizsgáljuk – az „eljárás” szó előtti jelző (másodfokú) hiánya miatt –, valóban eljuthatunk a szabály tág, valamennyi egyetemi eljárásra kiterjesztő értelmezéséhez, azonban ha legalább az alcím alatt szereplő normákra figyelemmel olvassuk, már ezen módszer sem vezet a Kúria által választott megoldásra. Vegyük

⁹ Tóth Judit uo.

¹⁰ Jszt. 36. § (3) bek

¹¹ Jszt. 44. § (3) bek.

¹² Jszt. 71. § (3) bek.

¹³ Jszt. 72. § (3) bek.

2016/1.

¹⁴ Csécsy György – Csécsy Andrea: Jogalkalmazási módszerek és jogelvek a gyakorlati jogalkalmazásban. Sectio Juridica et Politica, TOMUS XVI/1999. sz. 18–19. o.

azonban a hagyományos, történeti módszert, amelynek lényege, hogy „a jogalkotó történetileg megragadható szabályozási szándékából, céljából és norma-elképzeléséből von le következtetést”¹⁵ Ha végigtekintjük a kérdéses norma kodifikációtörténetét, láthatjuk, hogy lényegében a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényből (a továbbiakban: Ftv.2.)¹⁶ került át, amely szabályozás a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.1.) 2003. évi módosításában gyökerezik.¹⁷ Ezek célja a jogorvoslat rendjének meghatározása és a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése volt. Ez különösen egyértelmű az Ftv.1. szabályozásából, amely még a jelenleg hatályosnál is zártabb módon – ugyan nem önálló alcím alatt – foglalta össze a másodfokú eljárás menetét.¹⁸ A történeti jogértelmezés két fő eszköze a korábbi jogszabályok és az értelmezendő norma összevetése, valamint az előkészítő anyagok tanulmányozása.¹⁹ Ismerve e körben az előkészítés hiányosságait, az nem nyújthat segítséget, de az előbbiekben vázolt összevetés egyértelművé teszi a választ. Az Nftv. azon kodifikációs megoldásából, amely a jogorvoslat jogát önálló alcím alá rendezi, és e körben tárgyalja az alkalmazandó eljárási szabályokat, kétséget kizáróan megállapítható a jogalkotó célja és a normával szembeni elvárásai. A jogszabály-értelmezés rendszertani vizsgálatával a kérdéses normát a jogintézmény, a jogág és a jogrendszer összefüggéseibe helyezve²⁰ azt látjuk, hogy a jogalkotó a közigazgatási és különösen a közigazgatási hatósági jog területére nem tartozó részjogterület, a felsőoktatás szabályozása során segítségül hívta az előbbi normarendszerének egyes elemeit. Ez azonban nem vezethet oda, hogy a felsőoktatási intézményen belüli eljárás hatósági eljárássá váljon. (Ennek részletesebb kifejtését lásd a 2. pontban!) A rendszertani értel-

mezés keretei között az általános és különös részi szabályok összevetése is segítségére lehet a jogalkalmazónak.²¹ Habár az Nftv. ezt a törvénykönyvszerű elhatárolást nem ismeri, de szerkezetében láthatók hasonló jegyek. A jogorvoslat szabályozása e tekintetben mindenképpen különös részi jellegűt.

Végül pedig a logikai, vagy ha úgy tetszik, az előzőekben említett józan észnek megfelelő értelmezés is a kiinduló tézist támasztja alá. Egyrészt azért, mert a jogorvoslat (tehát az eljárások egy részének) szabályaiból a valamennyi eljárás rendjére a *minor ad maius* következtetni ezen értelmezési módszer félreértése. Ez ugyanis arra az esetre alkalmazható, ha például a „ha a kevesebb tilos, akkor a több is tilos” okfejtést végezzük el.²² Az eljárási szintek szabályozásában ez azonban soha nincs így, azok szerkezetileg fordítva épülnek fel: az elsőfokú eljárás normaösszesége tartalmaz minden általános szabályt, a másodfokú eljárásé pedig csak az eltéréseket. Másrészt pedig azért, mert az Nftv. azon szabályából, amely szerint bizonyos körben a tanulmányi értékelés is jogorvoslat tárgya lehet, ugyanis a *contrario* következik, hogy ha a Kúria álláspontját elfogadjuk, a tanulmányi értékelés, tehát a vizsga is a Ket. hatálya alá kellene, hogy tartozzon. Ez esetben túl azon, hogy nyilvánvalóan életszerűtlen a Ket. alaki követelményeit teljesítő, tehát határozati formába foglalt osztályzat, szükséges utalni a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. § azon – a közigazgatási eljárásba átnyúló – szabályára, miszerint 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 a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Egy vizsgaértékelés e feltételeknek nem felel meg (nem is kell megfelelnie), ha azonban a Ket. szabályait és abból következően a Pp. hivatkozott rendel-

¹⁵ Takács Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai. Jogtudományi Közlöny 1993/3. 119. o.

¹⁶ Ftv.2. 73. § (10) bek.

¹⁷ Ftv.1. 34. § (9) bek.

¹⁸ Ftv.1. 39. § (5)–(9) bek.

¹⁹ Szilágyi Péter i.m. 229. o.

²⁰ Szilágyi Péter i.m. 228. o.

2016/1.

²¹ Szilágyi Péter uo.

²² Szilágyi Péter i.m. 227. o.

kezését is alkalmazandónak tekintenénk, akkor az annak nem megfelelő oktatói döntés is – eljárásjogi szabálysértésre alapozva – eredményesen támadható lenne. Nem kell hangsúlyozni ennek nonszensz jellegét.

2. Sem a felsőoktatási intézmény, sem a nevében vagy keretei között döntéshozatali jogkörben eljáró személy vagy testület nem gyakorol hatósági jogkört

A felsőoktatási intézmény döntéseinek címzettje (a felvételi eljárást leszámítva – amelyben az elsőfokon hozott döntés elleni fellebbezés elbírálására a 2015. december 31. napjáig hatályos törvényi rendelkezések alapján részben, ezen időpontot követően pedig teljes egészében a felügyeleti szerv rendelkezik hatáskörrel)²³ a hallgató, aki sajátos, de alapvetően közjogi jellegű, ún. hallgatói jogviszonyban áll a felsőoktatási intézménnyel. Az Nftv. erről mindössze annyit mond, hogy a hallgatói jogviszony a felvételtől vagy az átvételtől szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre²⁴. A beiratkozás és a tanulmányok folytatása a hallgató jogosultsága, s egyben a jogviszony másik oldalán törvényi kötelezettsége (illetve részben a joggyakorlás feltétele) is.²⁵ Sem a törvény, sem a Vhr. nem tartalmaz további részletes szabályokat a tekintetben, miként határozható meg a hallgatói jogviszony.

A jogviszony gyakorlása – sajátos módon – elsődlegesen a hallgatónak áll érdekében, hiszen ő kívánja Alaptörvényben biztosított jogait érvényesíteni,²⁶ végső soron végzettséget és szakképzettséget szerezni.²⁷ Az állam

ezt a folyamatot szigorú keretek közé szorítja, szükség esetén a jogviszony alakításába beavatkozik. Így a jogviszony alanyainak csak a jogszabályok biztosította mozgástér áll rendelkezésre. Annak ellenére, hogy egyes esetekben a hallgatói jogviszonyon belül szerződés megkötésére is sor kerül (habár ez a szerződés alapvetően formális, és nem a klasszikus polgári jogi jogviszonyokban megszokott, a felek szerződési szabadságán és egyenlőségén alapuló jogviszony),²⁸ nem beszélhetünk a jogviszony magánjogias jellegéről.²⁹ Ez az állami hatalmi eredetű külső tényező átbillenti ezt a jogviszonyt a közjog területére.³⁰ A hallgatói jogviszonyban a jogalanyok mellérendeltsége helyett a hallgató és az intézmény közötti alá-fölé rendeltséggel találkozunk, amely egyértelműen a közjog sajátja. Kérdés ugyanakkor, hogy ez a közjogias jelleg elég-e ahhoz, hogy a jogviszony alakítása, megszüntetése során meghozott, illetve azzal egyébként összefüggésben álló intézményi döntésekre és az azokat megelőző eljárásokra a Ket. rendelkezéseit alkalmazhatónak gondoljuk.

A felsőoktatási intézmények eljárásának ebből a szempontból való átvilágításához – mint minden hasonló esetben – az adott

dapest, 2010. 25–26. o. Lásd még ehhez: Bakonyi László i.m. 833. o.

²⁸ A polgári jogviszonyok jogalanyai minden esetben mellérendeltek és egyenjogúak. Lásd: Fazekas Judit: A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet. Szerk.: Osztovits András. Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014. 85. o.

²⁹ A hallgatói jogviszony természetéről részletesen lásd: Rónay Zoltán: A hallgatói jogviszony természetéről. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás (megjelenés alatt, várható megjelenés: 2016/1. május), valamint Rónay Zoltán: Fogyasztóvédelem és felsőoktatás. Jogi Fórum, 2012. április 23.

(http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/ronay_zoltan_fogyasztovedelem_es_felsooktatasi_jog_forum%5D.pdf. Utolsó letöltés: 2015. december 12.)

³⁰ Patyi András ezt az elemet nevezi impériumnak. Lásd: Patyi András: A közigazgatási működés jogi kérdései. In: Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012, 2013. 245.o.

²³ A felügyeleti szerv ebben az esetben az elsőfokú döntést hozó felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv [Nftv. 44/A. § (1) bek.], azaz az Oktatási Hivatal [az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § d) pont] felügyeletét ellátó minisztérium.

²⁴ Nftv. 39. § (3) bek.

²⁵ Nftv. 42. § (4) bek.

²⁶ Lásd: Magyarország Alaptörvénye XI. cikk.

²⁷ A hallgatói jogviszony alapjogi (korábban alkotmányos) megalapozását lásd: Kocsis Miklós: A hallgatói státusz jogkérdései. In: Felsőoktatási hallgatói kisokos. Szerk.: Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely. HÖÖK a HALLGATÓKÉRT ALAPÍTVÁNY Budapest, 2016/1.

aktus és a mögöttes jogi szabályozás, a Ket. szervei, személyi és tárgyi hatályának komplex vizsgálata nélkülözhetetlen. Aktustani szempontból vizsgálendő elsődleges kérdés, hogy hatósági ügyben történik-e az eljárás. Erre csak kifejezett rendelkezés esetén van lehetőség, ennek hiányában még közigazgatási szerv esetében is helytelen az eljárás, még akkor is, ha a hiányos szabályozás miatt a Ket.-et hívja fel (a Ket. mögöttes alkalmazása csak kifejezetten utaló szabály esetén elfogadható).³¹ Ezért is lényeges, hogy az Nftv. 57. § (6) bekezdésében foglalt utaló szabályt miként értelmezzük. A Ket. ugyanis már a címében és preambulumban egyértelművé teszi, hogy hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre terjed ki, és a tárgyi hatályát megállapító rendelkezések is hatósági jogviszonyt feltételeznek. Már bő száz esztendővel ez előtt megszületett az a megállapítás, miszerint ha „a hivatal hatósági jogkört (impériumot) képez, nevezik hatóságnak”.³²

A közigazgatási hatósági ügy fogalmát a Ket. 12. § (2) bekezdése taxatív módon határozza meg:

- a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,
- b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Ehhez képest a felsőoktatási intézmény döntéseinek egy része

- a hallgató kérelmére a hallgatói jogviszony szünetelését engedélyezi;³³
- a fogyatékossgal élő hallgató támogatási idejének legfeljebb négy félévvel történő megnöveléséről rendelkezik;³⁴
- a költségtérítéses, önköltséges képzésre, vagy onnan államilag támogatott, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésre történő átsorolásról rendelkezik;³⁵
- valamely EGT-államban részképzésben a felsőoktatási intézmény által ösztöndíjjal támogatott külföldi tanulmányokhoz való hozzájárulást mond ki,³⁶ valamint
- a hallgatói jogviszony megszüntetésére irányul (akár tanulmányi,³⁷ akár fegyelmi³⁸ okból);
- a fogyatékossgal élő hallgató segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmét bírálja el;³⁹
- a térítési, illetve a kollégiumi díjra irányuló fizetési kötelezettség teljesítése tárgyára irányul;⁴⁰
- az Nftv. 85/B. §-ában meghatározottak szerint a hallgató részére nyújtható szociális, illetve teljesítmény alapú támogatásokra, valamint az azokon túlmenően a felsőoktatási intézmény saját bevétele terhére, szabályzatában meghatározott módon, pályázati úton adományozható egyéb ösztöndíjakra vonatkozik.⁴¹

Az 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet a hatálya alá tartozó, a hallgatót megillető juttatá-

³¹ Barabás Gergely et al. (Szerk.): Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013. 44. o.

³² Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, 1900. 28. o. Idézi: Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2011. 42. o. 2016/1.

³³ Nftv. 45. § (2) bek.

³⁴ Nftv. 47. § (4) bek.

³⁵ Nftv. 48. § (2)–(3) bek.

³⁶ Nftv. 81. § (3)–(4) bek.

³⁷ Nftv. 59. § (3)–(4) bek.

³⁸ Nftv. 55. § (2) bek. e) pont, 59. § (1) bek. g) pont.

³⁹ Vhr. 64. § (2) bek. a) pont

⁴⁰ A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 4. §

⁴¹ A felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 6. §

sokkal, illetve az őt terhelő fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos döntéseket nem kifejezetten a felsőoktatási intézmény hatáskörébe utalja, hanem a jogosult oldaláról közelítve meg, a „kaphat”, „részesülhet”, „adható” szavakat használja, azonban az intézmény másként nem biztosíthatja a hallgatók számára e jogokat, csak döntése útján.

Emellett a felsőoktatási intézmény bizonyos esetekben akkor is határozatot hoz, amikor a törvényszövegből ez nem feltétlenül tűnik ki: mielőtt ugyanis kiállítja a végbizonyítványt,⁴² abszolutóriumvizsgálatot végez, amelynek eredményeképpen hiányzó kreditek megszerzését, és/vagy további kurzusok felvételét írhatja elő, amelyről határozatban dönt.

Végezetül utalok a tanulmányok értékelésével szembeni jogorvoslatot biztosító rendelkezésre, amelyből levonható a következtetés, hogy aktustani szempontból legalábbis részben a tanulmányi értékelés is a felsőoktatási intézmény döntései közé sorolható.⁴³

Ezen eljárások vonatkozásában az Nftv. csak annyit rögzít, hogy az intézményi szabályzatban kell azokat részletezni, a Vhr. pedig annyit, hogy a határozati formát miként kell kialakítani.

A Ket. hivatkozott rendelkezése alapján egyes, az előbb felsorolt felsőoktatási intézményi eljárások eredményeképpen születő döntések esetében még felmerülhetne, hogy a felsőoktatási intézmény, vagy annak belső szabályai alapján az erre feljogosított, hatás-

körrel rendelkező személy vagy testület által meghozott elsőfokú határozat beletartozik a Ket. 12. § (2) bekezdése szerinti körbe.

Ha azonban figyelembe vesszük a Ket. 12. § (3) bekezdését, amely a 12. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak alapját is jelentős módon meghatározza, hogy mely szervek minősülnek a Ket. alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóságnak, megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmény nem közigazgatási hatóság, mert nem hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező

- a) államigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint átruházott hatáskörben annak a 19. § (2) bekezdése szerinti szervei,
- c) polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester),
- d) főjegyző, jegyző (a továbbiakban együtt: jegyző), a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője,
- e) törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.

Nem kell különösebb magyarázatot fűzni ahhoz, hogy a Ket. 12. § (3) bekezdés a)–d) pontjában felsorolt szervekre vonatkozó szabály alkalmazása miért nem merülhet fel. A felsőoktatási intézmény nem államigazgatási szerv, hanem az Nftv.-ben meghatározottak szerint – az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptervékenység folytatására – létesített szervezet.⁴⁴ A felsorolásból egyedül a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy kategóriája olyan, amelybe a felsőoktatási intézmény vagy testülete, vagy a nevében döntéshozatali jogosultsággal eljáró személy beemelhető, azonban ehhez további feltételek is szükségesek, amelyek fennállásának hiánya végül a Ket. 12. § (3) bekezdés e)

⁴² Nftv. 50. § (1) bek. szerint annak a hallgatónak, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot – a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat, diplomamunka elkészítése kivételével – teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte, végbizonyítványt (abszolutórium) kell kiállítani.

⁴³ Nftv. 57. § (3) bek. Az Nftv. 49. § (1) bek. szerint a felsőoktatási intézményben folytatott tanulmányok során a tanulmányi követelmények teljesítését – az egyes tantárgyakhoz, tantervi egységekhez rendelt – tanulmányi pontokban (a továbbiakban: kredit) kell kifejezni és érdemjeggyel minősíteni. A hallgatónak az adott képzésben történő előrehaladását a megszerzett kreditek összege, minőségét az érdemjegye fejezi ki. 2016/1.

⁴⁴ Nftv. 2. § (1) bek.

pontjának alkalmazását és ezáltal a 12. § (2) bekezdés a) pontjának felsőoktatási intézményekre vonatkoztatását is kizárja.

Ahhoz ugyanis, hogy egyáltalán hatósági ügyről beszélhessünk, legalább az szükséges, hogy legyen ilyen jellegű ügy és egy hatóságként eljáró szerv. Azonban még ez sem elegendő, hiszen a közigazgatási szervek (amelyek jellemzően hatóságok) számos nem hatósági funkciót is ellátnak. Az elhatárolás alapjául az eljáró hatáskörével célzott személy jogállása, közigazgatásba illeszkedése vagy attól független mivolta szolgál.⁴⁵ Nem elég tehát pusztán az a körülmény, hogy egy közigazgatási szerv aktusa, eljárása jogot vagy köteleességet hoz létre vagy állapít meg. Ettől még nem beszélhetünk a Ket. hatálya alá kerülésről, ehhez a hatósági ügy szükséges.⁴⁶ A hatósági ügyi mivolthoz több alkotóelem együttes fennállása elengedhetetlen, ezek hiányában az adott ügy nem minősülhet hatóságinak. Az egyik kógens alkotóelem a közhatalmi jelleg, hiszen számos esetben az ügyfél és a közigazgatási szerv közötti kapcsolat nem hatósági jellegű.⁴⁷ Közhatalom gyakorlásáról csak akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási szerv aktusa, eljárása eredményeképpen megszülető döntésének közhatalmi úton szerez érvényt, azaz nem szükséges az ügyfél hozzájárulása, ebből következően a jogviszonyban megjelenik az egyoldalúság, a szerv felhatalmazást kap ilyen eljárásra.⁴⁸

A felsőoktatási intézmény esetében azonban nem beszélhetünk közhatalmi jellegről, az intézmény eljárási jogosultsága a hallgató beiratkozásából, azaz jogviszonyt létesítő

egyoldalú aktusából fakad, az intézmény pedig csak a hallgatói jogviszony keretei között járhat el. Ennek során ugyan bizonyos eljárásokban megjelenik az egyoldalúság, ám az intézmény ilyen típusú eljárására nem csupán az államtól kap felhatalmazást, hanem a hallgató jogviszony-keletkeztető aktsa révén magától a másik jogalanytól. Arra viszont az intézmény nem rendelkezik felhatalmazással, hogy a jogviszonyban nem álló, de felsőoktatással összefüggően jogokat, kötelezettségeket gyakorló személyekkel szemben eljárjon. A képzést jogosulatlanul igénybe vevővel szemben nem közhatalmi eszközökkel lép fel, legfeljebb polgári jogi úton kártérítési igényt terjeszthet elő.

A hatósági jogviszony egyik oldalán tehát az e jogkörrel felruházott szerv, míg vele szemben az ügyfél foglal helyet, akinek az adott esetben nincs befolyása az eljárásra és a döntésre, az az akarata, szándéka ellenére is folyhat. A hatósági jogviszony sajátossága, hogy az alá-fölé rendeltség nem szervezeti eredetű, az az egyedi aktusból következik. Ez az egyedi aktus jogot, kötelezettséget megállapító vagy megszüntető határozat. Külön hangsúlyozandó, hogy minden esetben lényeges elem ezen aktusnak a közérdeket szolgáló mivolta.⁴⁹ A hatósági ügy intézésére biztosított hatáskör csak közfeladat ellátásához, közérdekű célból kapcsolódhat.⁵⁰

A másik kógens elem tehát a közérdek jelenléte az eljárásban. A hallgatói jogviszonyt közelebbről megvizsgálva, rögtön láthatóvá válik ennek hiánya. A felsőoktatási intézmény a hallgatók vonatkozásában keletkeztetett egyedi aktusaiban az intézményi és a magánérdek jelenik meg. Nem tekinthető közérdeknek pl. egy hallgató elbocsátása, számára fizetési haladék engedélyezése, vagy döntés további vizsgálhatóság biztosításáról. Szemben mondjuk egy építési engedélyezési eljárással, amely esetében nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a köznek milyen érdeke fűződik ahhoz, hogy egy építmény hol, hogyan és ki által létesül. Az

⁴⁵ Petrik Ferenc i.m. 42–43. o.

⁴⁶ Barabás Gergely i.m. 43. o. Ennek másik oldala, miszerint a közigazgatási jogviszony alapfeltétele az alá-fölé rendeltség, illetve, hogy az annak alapján hozott konkrét intézkedés közigazgatási aktus, ugyan pl. bírósági felülvizsgálat tárgyává teszi azt, de nem eredményezi annak hatósági jellegét. Lásd: Németh János – Kiss Daisy (Szerk.): A Polgári perrendtartás magyarázata. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft., Budapest, 2010. 1239. o.

⁴⁷ Petrik Ferenc i.m. 45. o.

⁴⁸ Barabás Gergely i.m. 43. o. 2016/1.

⁴⁹ Petrik Ferenc i.m. 45. o.

⁵⁰ Barabás Gergely i.m. 70–71. o.

ugyanis nem csupán az építető érdeke, hogy a létesítmény a munkafolyamat során és átadását követően se veszélyeztesse az élet- és vagyonbiztonságot, ne akadályozza a lakókörnyezet használhatóságát stb.

A felsőoktatási intézmény hallgatókkal kapcsolatos eljárása emlékeztet a közigazgatási szervek egyéb, nem hatósági típusú jogviszonyaira – amikor a közigazgatási jog segítséget ad más jogágbeli jogviszony érvényesüléséhez, illetve amikor közérdekű cél érvényesítéséhez vesz igénybe más jogviszonyt a közigazgatási szerv;⁵¹ a szolgáltató közigazgatás esetében, amikor eljárása szerződésen alapul (pl. parkolással kapcsolatos hatáskörök),⁵² különböző szolgáltatások ellátására, közjogi személy közigazgatási feladat ellátására kötött közszerződése (amikor a szerv számára nyújtják a szolgáltatást, nem ő szolgáltató)⁵³ – ezért elhatárolandó attól.

Emellett felmerülnek az elhatárolási problémák a jogági többszörözés esetén is,⁵⁴ pl. a panaszos ügyek intézésétől,⁵⁵ vagy azoktól az esetektől, amikor közigazgatási hatósági jogkör gyakorlása kiszervezésre került. Ebben az esetben nem szerződéssel, hanem az állam döntése folytán válik egy szerv hatósági jogkör gyakorlójává. A felsőoktatási intézmények esetében erre példa a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény (a továbbiakban: Elismtv.), amely bizonyos esetekben a külföldi oklevelek által tanúsított tudományos fokozat, valamely külföldi képzés sikeres elvégzését tanúsító okirat, a hazai felsőoktatási intézményben megszerezhető alap- vagy mesterfokozat végzettségi szintjével egyenértékű végzettségi szintet, szakirányú továbbképzést, felsőoktatási szakképzést tanúsító oklevél elismerési eljárásának lefolytatására jogosult hatóságként a felsőoktatási intéz-

ményeket jelöli ki.⁵⁶ Itt azonban a hatósági eljárás nem a Ket. alkalmazásán alapul, hanem a törvény kifejezett rendelkezésén, amely szerint a felsőoktatási intézmény mint hatóság jár el. A Ket. alkalmazása ezen önálló hatósági kijelölésből fakad, és ehhez kapcsolódóan rendelkezik a törvény úgy, hogy az elismerési és honosítási eljárás során a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.⁵⁷

„Egy szerv, szervezet vagy személy tehát azzal válik közigazgatási hatósággá, hogy a hatósági döntés jellemzőit magán viselő közhatalmi jogkört gyakorol, közfeladatot, közigazgatási feladatot ellátva.”⁵⁸ A felsőoktatási intézmények esetében ez nem áll fenn. Sem az Nftv., sem a Vhr. nem rendelkezik arról, hogy akár maga a felsőoktatási intézmény, akár az annak nevében eljárva határozatot hozó személy vagy testület törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított személy lenne. Ezzel szemben – ahogy arra már fentebb utaltam – még a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező másodfokú határozat kapcsán is arról rendelkezik az Nftv. 57. § (6) bekezdése, hogy a másodfokú eljárás során bizonyos körben a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Azaz még a másodfokú határozat sem közigazgatási hatósági határozat, hanem – akárcsak az elsőfokú – speciális, felsőoktatási jogviszonnyal összefüggő, a felsőoktatási intézmény arra hatáskörrel rendelkező vezetője, szervezete (testülete) által meghozott döntés, amelyre és az azt megelőző eljárásra a Ket. egyes rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Ezzel mintegy szubszidiárius jogszabályként határozva meg a Ket.-et, amennyiben az Nftv. maga vagy felhatalmazása alapján az intézményi szabályozás nem tartalmaz sajátos eljárási szabályokat.

⁵¹ Petrik Ferenc i.m. 58–59. o.

⁵² Petrik Ferenc i.m. 64. o.

⁵³ Petrik Ferenc i.m. 95. o.

⁵⁴ Petrik Ferenc i.m. 58–59. o., Petrik részletesen tárgyalja a közigazgatási szerv–hatóság problematikáját, de a pontos elhatároláshoz ő sem ad érdemi fogódzót. (Petrik Ferenc i.m. 117–124. o.).

⁵⁵ Barabás Gergely i.m. 53. o.

2016/1.

⁵⁶ Elismtv. 1. § (1) bek., 3. § (1) bek., 4. § (1)–(4a), (6)–(8) bek., 14/A. §.

⁵⁷ Elismtv. 1. § (5) bek.

⁵⁸ Barabás Gergely i.m. 71. o.

3. Konklúzió: a lehetséges törvénymódosítási irányok

A fentiekből láthatóan egy kisebb súlyú jogalkotási hiba elég volt ahhoz, hogy a Kúria a közigazgatási jogelmélet alapjaival szembenő álláspontot foglaljon el. A Kúria ugyanis kizárólag az Nftv. 57. § (6) bekezdése alapján jutott el oda, hogy a Ket. alkalmazhatóságát a Ket. 12. § (4) bekezdése⁵⁹ és 13. § (1) bekezdése⁶⁰ alapján az elsőfokú eljárásra is levezesse, és azt hatósági eljárásnak minősítse. A jelen tanulmánynak nem tárgya a Kúria logikájának kritikája, de annyit meg kell jegyezni, hogy az a kiindulópont, hogy amit a Ket. a tárgyi hatályából nem zár ki [t.i. a 13. § (1) bekezdése csak felvételi eljárást vesz ki] az hatósági ügy, elég sajátos megoldásokhoz vezethet a jövőben, és nem csak a felsőoktatással összefüggésben.

A kérdés tehát az, miként korrigálható a téves jogértelmezéshez vezető hibás jogszabályszerkesztés. Álláspontom szerint a jogalkotó előtt három lehetőség áll. Az egyik egy gyorsan kivitelezhető, praktikus, de kevésbé elegáns megoldás. Az Nftv. 57. § (6) bekezdése ugyanis annyi kiegészítéssel egyértelműsíthető, ha kiegészül a jogorvoslati eljárásra utalással, azaz, hogy a Ket.-re utalás csak a jogorvoslati eljárásra hatályos. A jelen tanulmány 1. pontjában kifejtettek szerint ez némiképp redundáns megoldás, hiszen az alcím funkciójából ez magától értetődő kellene, hogy legyen, azonban kétség kívül kizárja a további téves jogértelmezéseket. Az előbbinél elegánsabb és egyben a Jszt. követelményeit is maradéktalanul kielégítő, bár átfogóbb módosítást igénylő megoldás az

⁵⁹ Ha törvény vagy kormányrendelet egyéb szervezet, köztestületet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben e törvény rendelkezései az irányadók.

⁶⁰ A Ket. hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra.

2016/1.

alcím teljes átszerkesztése. Ebben az esetben az 57. § (2) bekezdés első mondata, azaz a határozatok közzétételének formájára utalás kikerülne az alól az alcím alól, ahová sem a józan ész logikája, sem pedig a Jszt. rendelkezései szerint nem kerülhetett volna. E rendelkezést a hallgatói jogokat és kötelezettségeket tárgyaló 43. § új (1a) bekezdéseként célszerű elhelyezni, egyben megfontolandó – a későbbi félreértések elkerülése érdekében – tisztázni ugyanitt, hogy az írásbeliség követelményét kielégíti, ha elektronikus úton kerül sor a közzétételre (amellett, hogy ez a szavak általánosan elfogadott jelentése alapján álláspontom szerint egyértelmű, de a XXI. században magától értetődő is). További korrekciót jelentene, ha a jogorvoslatra jogosult személyi kört meghatározó 58. § (3) bekezdése a bírósági eljárást megalapozó szabályok helyett a jogorvoslatot megalapozó szabályok közé, az 57. § előbbieik szerint megürülő (2) bekezdéseként kapna helyet.

Végül az intézményi részletszabályokat megint csak nem az 58. § (4) bekezdéseként, azaz nem a bíróságra vonatkozó rendelkezések között, hanem az intézményi eljárást rögzítő 57. § új (6a) bekezdéseként kellene rögzíteni. Így az alcím és azon belül a két szakasz (57., 58. §) logikája ekképpen alakulna:

- jogorvoslat típusai,
 - jogorvoslat indítására jogosultak,
 - jogorvoslattal támadható határozatok köre,
 - jogorvoslat során eljárók,
 - jogorvoslat keretében hozható határozatok,
 - Ket. felhívása korlátozott körben (utaló szabály),
 - egyéb szabályok megalkotására intézmény részére felhatalmazás,
 - jogerő szabályozása;
- majd
- a bírósági felülvizsgálat szabályai.

Végül a harmadik – ideális – megoldás az lenne, ha a jogalkotó figyelembe venné, hogy az intézmény eljárásainak egy része

elsőfokon is rendkívül sajátos (lásd pl. feyelemi eljárás), illetve, hogy a másodfokú eljárás a Ket-re utalás helyett – a felsőoktatási intézmények működési, szervezeti sajátosságait, illetve a hallgatói jogviszony speciális voltát figyelembe vevő – önálló és részletes szabályok kidolgozásával lenne hatékonyan és a jogbiztonság elvét is garantáló módon támogatható. Azonban ha csak arra gondolunk, hogy az Nftv. 58. § (4) bekezdése az elfogadást követő közel négy évig tartalmazott utalást egy hasonló célú kormányrendeletre, amely azonban ezen időszak alatt nem készült el, az önálló szabályozást csak elvi lehetőségként érdemes számon tartani.

IRODALOM

Bakonyi László: *A hallgatók*, in: Szűdi János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006.

Barabás Gergely et al. (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013.

Csécsey György – Csécsey Andrea: *Jogalkalmazási módszerek és jogelvek a gyakorlati jogalkalmazásban*. Sectio Juridica et Politica, TOMUS XVI/1999. sz.

Fazekas Judit: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. I. kötet. Szerk.: Osztoivits András. Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014.

Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, 1900.

Kocsis Miklós: *A hallgatói státus jogkérdései*, in: Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely (szerk.): *Felsőoktatási hallgatói kisokos*. HÖÖK a HALLGATÓKÉRT ALAPÍTVÁNY Budapest, 2010.

Németh János – Kiss Daisy (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010.

Patyi András: *A közigazgatási működés jogi kérdései*, in: Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012, 2013.

Petrik Ferenc: *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2011.

Rónay Zoltán: *A hallgatói jogviszony természetéről*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1.

Rónay Zoltán: *Fogyasztóvédelem és felsőoktatás*. Jogi Fórum, 2012. április 23. (http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/ronay_zoltan_fogyasztovedelem_es_felsooktatas%5Bjogi_forum%5D.pdf. Utolsó letöltés: 2015. december 12.)

Szilágyi Péter: *A jogszabályértelmezés*, in: Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcsélet*. Rejtjel Kiadó Kft., Budapest, 1998.

Takács Albert: *A jogértelmezés alapjai és korlátai*. Jogtudományi Közlöny 1993/3.

Tóth Judit: *Jogalkotástan*. Egyetemi jegyzet. Szegedi Tudományegyetem, ÁJTK, Szeged, 2013.

Solymosi Veronika, jogtanácsos

Tapasztalatok az önkormányzati hatósági eljáráshoz kapcsolódó helyi szabályozás gyakorlatáról

Bevezető

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹ rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik; amelyben csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást. A *Charta* értelmében a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a *közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében*.

A *Charta* elvárásával összhangban Magyarország *Alaptörvénye* is kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a *helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek*. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az *Alaptörvényben* foglalt állami célok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.² Törvényi szintű szabályozás definiálja, hogy a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.³ A helyi önkormányzat a *helyi közügyek* intézése során döntéseit *rendeletben, illetve határozatban* hozza meg. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezé-

sére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.⁴

A helyi közügyek többségének intézése a közigazgatási szervek, ezek közül is a lakossághoz legközelebb álló helyi önkormányzatok útján történik. A jogszabályok hierarchiájának legalsó fokán az önkormányzati rendeletek állnak, melyek legnagyobb számban határozzák meg a hazai hatályos joganyag terjedelmét. A helyi jogalkotás több ágazaton átívelő területe az önkormányzati hatósági ügyek, eljárások szabályozása, melynek helyessége meghatározó és lényeges a lakosság számára.

I. A közigazgatási rendszer önkormányzati szereplője

A helyi önkormányzatok a *közigazgatási rendszer* egyik *intézményeként* törvényben meghatározott *önkormányzati hatósági hatáskörben*, valamint törvényben nem szabályozott helyi közügyekben közigazgatási hatósággént *önkormányzati hatósági döntéseket* hoznak. Az önkormányzati hatósági ügy fogalmának meghatározásához iránymutató *Alkotmánybírói* döntésekben található választ. Az *Alkotmánybírói* döntések tartalmazzák eligazítást a jogalkalmazás számára arra vonatkozóan, hogy *milyen kritériumok mentén határozható el a helyi ügyek magánjogi, illetve közjogi jellege*. Elvi jelentőségű *Alkotmánybírói határozatok*⁵ születtek többek között a klasszikusan sui generis tárgykorú *közterület-használat* önkormányzati rendeleti szabályozása tárgyában. A nagyvárosokban volt jellemző, hogy az önkormányzatok *tulajdonosi* jogkörben *polgári jogi* jogviszonyként határozták meg a közterület rendeltetéstől eltérő használatának lehetőségét. Az *Alkotmánybírói* döntésében *meghatározta a magánjogi és a közjogi ismérveket*, melyekből következően megállapította, hogy ebben a tárgykorban kizárólag

¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta)

² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) Preambuluma

³ Möt. 4. §
2016/1.

⁴ Alaptörvény 31. cikk, 32. cikk

⁵ [19/2010. (II.18.) AB határozat; 1256/H/1996. AB határozat, 46/B/1996. AB határozat]

önkormányzati hatósági eljárásban születhet a döntéshozatal. Miután a közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a *helyi közhatalom gyakorlójaként* állapítja meg. Ebből következően az önkormányzati döntések (engedély, hozzájárulás stb.) meghozatalára és a jogorvoslatra a *Ket.*⁶ szabályai vonatkoznak.

Az önkormányzati hatósági döntések felügyelete az igazságszolgáltatás, illetve a közigazgatás szervei között megosztott.

Az *önkormányzati hatósági eljárások, döntések* kontrolja az *ügyészség közérdekvédelmi feladatai* között szerepel.⁷ Az ügyész *ellenőrzi a közigazgatási hatóságok*, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, *bíróság által felül nem bírált* jogerős vagy végrehajtható *döntések*, valamint hatósági intézkedések *törvényességét*.⁸ Főszabályként az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében.⁹

⁶ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*)

⁷ *Ket.* 120. § Ha az ügyész az e törvény hatálya alá tartozó ügyben lép fel a törvénysértés orvoslása érdekében, annak elbírálására az ügyészségről szóló törvénynek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében foglaltak az irányadók.

⁸ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. § (1)-(2) bekezdés

⁹ http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/200612sz/2006_1_2_disser6.pdf
2016/1.

Az önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület dönt, míg az átruházott hatáskörben hozott döntések esetében a képviselő-testület a fellebbezést bírálja el. A képviselő-testület határozatát mindkét esetben *bíróság* előtt lehet megtámadni. Tehát azok az önkormányzati döntések, melyek jogorvoslatlalt érintettek *törvényességi szempontból a bírósági eljárásban kerülnek felülvizsgálatra*.

Az önkormányzati hatósági ügyek, és hatósági eljárások *önkormányzati rendeleti szabályozása* a helyi önkormányzatok *törvényességi felügyeleti eljárásában* kerülnek kontrol alá, melyet a fővárosi és megyei *kormánybivatalok az Alaptörvényben biztosított jogkörben látnak el*. Figyelemmel arra, hogy az *Alaptörvényben* került szabályozásra az önkormányzati rendelet felülvizsgálata, ezért az *Mötv.*¹⁰ a kormányhivatal feladat és hatáskörében nem sorolja fel, nem ismétli meg az *Alaptörvény* rendelkezését. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a *bíróságnál* az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.¹¹ A bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról; a közigazgatási határozatok törvényességéről.¹²

A jelen feldolgozás lényegében azt kívánja bemutatni, hogy az önkormányzati hatósági eljárás során a *Ket.* mely esetekben utal *önkormányzati rendeletalkotásra*, mikor térhet el az önkormányzat a közigazgatási hatósági eljárás általános rendjétől, illetve *milyen sajátosságok jellemzik az önkormányzati hatósági ügyeket, és azok szabályozását*. Figyelemmel arra, hogy egy éve már elkészült az *általános közigazgatási rendtartás koncepciója*, amely az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében számos eddigi szabályozást fenn kíván tartani, ezért nem lehet szükségtelen a ma gyakorlatának áttekintése. Az sem mellékes kö-

¹⁰ *Mötv.* 130. § (1) bekezdés

¹¹ Alaptörvény 32. cikk (3)-(4) bekezdés

¹² Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) - c)- d) pont

rülmény, hogy a közel 3200 önkormányzat által önkormányzati hatósági ügyekben hozott döntések száma kiugróan magas a közigazgatási határozatok, a bírósági döntések vonatkozásában. Megvizsgálunk - a Ket.-en kívül - olyan törvényi szabályozásokat is, melyekhez az önkormányzati hatósági eljárások tekintetében önkormányzati rendeletalkotás kapcsolódik.

II. Önkormányzati hatósági ügy az Möt. szabályozásában

Az Möt. nem határozza meg az önkormányzati hatósági ügy fogalmát, a témához kapcsolódó rendelkezései a döntéshozó szervek kijelöléséről, a döntések formáinak típusáról,¹³ és eljárási rendelkezésről szólnak.

1. Önkormányzati döntést hozó szervek

Az Möt. meghatározza az önkormányzati döntést hozó szerveket. Kimondja, hogy önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felbatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. A döntést hozó szervek közül kerülnek ki a hatáskörgyakorlásra jogosultak, ezen belül pedig az önkormányzati hatósági jogkör gyakorlói. Az önkormányzati feladatot ellátó szerveket is megjelöli a törvény, amelyek közül önkormányzati hatósági döntést az önkormányzat hivatala és a részönkormányzat nem hozhat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati hivatal útján gondoskodik az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáról.¹⁴

1.1. Önkormányzati feladat és hatáskör gyakorlására jogosultak

Az Möt. a képviselő-testület szervei közül kijelöli a feladatellátásban érintett, és a hatáskörgyakorlásra jogosult önkormányzati szereplőket.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei gyakorolják. A képviselő-testület szervei tehát: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

A képviselő-testület – az Möt.-ben meghatározott esetek kivételével¹⁵ – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházza át.¹⁶

Az Möt. rögzíti a hatáskör átruházás szabályait is, amely szerint az átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat a képviselő-testület, e hatáskört visszavonhatja, az átruházott hatáskör azonban tovább nem ruházható.¹⁷ Ugyanakkor a hatáskör gyakorlás során az ügyek vitele szempontjából lényeges elhatárolás, hogy a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás jogának¹⁸ szabályozása nem minősül hatáskör átruházásnak. A Kúria¹⁹ erre vonatkozó elvi határozat szerint: A közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át (delegálhatja). A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása tör-

¹⁵ Möt. 42. § át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörök

¹⁶ Az Möt. 41. § (2) bekezdés szerint a képviselő-testület szervei közé tartozik az önkormányzat hivatal is, amely részt vesz az önkormányzati feladatellátásban, de önkormányzati hatáskört a hivatalra átruházni nem lehet.

¹⁷ Möt. 41. § (2)-(5) bekezdés

¹⁸ Az Möt. 67. § (1) bekezdés e) pont szerint a polgármester, valamint a 81. § (1) bekezdés j) pont alapján a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.

¹⁹ 1/2003. KPJE a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;

¹³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)- b) pont, Möt. 48. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület döntései (határozat, rendelet)

¹⁴ Möt. 84. § (1) bekezdés

ténhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti. A kiadmányozási (aláírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A jogegységi határozat indokolása arra is kitér, hogy a kiadmányozási jog gyakorlásáról utasításban történik intézkedés. Az utasítás, mint úgynevezett "alaki jogforrás", a jogalkotási törvény értelmében nem minősül jogszabálynak, így a hatáskör delegálását nem alapozza meg.

A feladatellátásban, és a hatáskör gyakorlására felhatalmazottak közül önkormányzati hatósági hatáskört a részönkormányzat²⁰ nem láthat el, korábban az *Mötv.* hatálybalépéséig erre lehetősége volt.

A korábbi gyakorlathoz képest az *Mötv.* a hatásköri kérdésben változást hozott, mivel a jegyző is elláthat önkormányzati hatósági feladatot, míg korábban ilyen hatáskör átruházásról szóló önkormányzati rendelkezést számos esetben semmisített meg az *Alkotmánybíróság*,²¹ sőt az *Mötv.* hatálybalépését megelőző évben közterületek használatáról szóló rendelet esetében a *Kúria*²² is. A változás oka egyértelműen a jegyző államigazgatási hatáskörének csökkenésével, az államigazgatási ügyek kormányhivatalhoz történő telepítésével, és az önkormányzati feladatok jelentős részének centralizációjával²³ függ össze.

Az önkormányzatok hivatalai (a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal) továbbra sem kaphatnak hatáskört. Ennek ellenére több

önkormányzat például a jelképekről szóló önkormányzati rendeletben az engedélyekről készített *nyilvántartás* vezetését az önkormányzat hivatala hatáskörébe utalják. Hibás szabályozás az is, ha az önkormányzati hivatal ügyintézője számára határoz meg hatáskört az önkormányzati rendelet.²⁴

Jegyzőre vonatkozó külön rendelkezésként jelenik meg, hogy az *Mötv.* rendelkezése értelmében a jegyző dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben.²⁵ E szabály az *Mötv. jegyzőre vonatkozó cím alatt található*, megerősítve az önkormányzati hatáskört gyakorló szervek közé történő besorolását. A közösségi együttélés szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletek leggyakrabban a közigazgatási bírságolásra a jegyzőt ruházzák fel, ritkán, de előfordul kisebb településnél, hogy a polgármestert, míg a szociális ellátás körébe tartozó, az önkormányzati jelképek használatára vonatkozó önkormányzati hatósági ügyek hatáskörének címette általában a polgármester.

Megállapítható, hogy az *Mötv.* önkormányzati hatósági hatáskör ellátására két helyen utal, a részönkormányzat és a jegyző feladat és hatáskörének meghatározásánál. Az *Mötv.* szabályozási területébe nem tartoznak az önkormányzati hatósági ügyek, és eljárások.

1.2. Eljárási szabály

A törvény eljárási szabályként elrendeli, hogy a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügy tárgyalásakor zárt ülést tart.²⁶ Önkormányzati hatósági ügyben hozott döntések nyilvános-

²⁰ *Mötv.* 62. § (2) bekezdés

²¹ 9/2006. (II.22.) AB határozat, 77/2006. (XII.20.) AB határozat

²² Köf.5004/2012/7. szám

²³

http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_011-014.pdf

2016/1.

²⁴ Községi Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének következményeiről szóló 8/2016 (IV.7.) önkormányzati rendelet 2. § (1) bekezdés szerint a rendeletben foglaltak betartását a hivatal jegyzője és igazgatási elnöke ellenőrzi. Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2015. (V.15.) számú rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 11/2013.(XII.30.) önkormányzati rendelet módosításáról: 2. § (2) bekezdés szerint a rendelkezések betartását a Közös Önkormányzati Hivatal ellenőrzi."

²⁵ *Mötv.* 81. § (3) bekezdés i) pont

²⁶ *Mötv.* 46. § (2) bekezdés a) pont

ságra hozatala korlátozott, annak ellenére, hogy az *Mötv.*²⁷ szerint a zárt ülésen hozott döntés nyilvános. Az *adatvédelmi hatóság* kimondja: „Ezeknek a határozatoknak a személyes adatokra vonatkozó részét kizárólag kitakarva, illetve az érintett írásbeli hozzájárulásával lehet nyilvánosságra hozni, valamint, ha a személyes adat nyilvánosságra hozatalát törvény rendeli el.”²⁸

2. Közigazgatási hatósági ügy, a Ket-ben meghatározott közigazgatási hatósági szervek

2.1. Közigazgatási hatósági ügy

A *Ket.* szabályozza a közigazgatási ügy fogalmát. E szerint: *Közigazgatási hatósági ügy*²⁹ minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő *jogot vagy köteleességet* állapít meg, *adatot, tényt vagy jogosultságot* igazol, *hatósági nyilvántartást*, vagy *hatósági ellenőrzést* végez.³⁰

2.2. Közigazgatási hatósági szervek

A *Ket.* alkalmazása szempontjából *közigazgatási hatóság* az, aki a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkezik. Ezen belül önkormányzati hatósági ügyben közigazgatási hatóság a *helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is*, valamint átruházott hatáskörben polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző.

A *Ket.* a helyi önkormányzat képviselő-testülete mellett nevesíti a megyei önkor-

mányzat közgyűlését. Ez a megkülönböztetés az *Mötv.*³¹ teljes szövegének hatálybalépésével feleslegessé vált. A képviselő-testület szerepét nem csupán a megyei önkormányzat esetében látja el a közgyűlés, hanem a megyei jogú városban, és a fővárosban is. A *Ket.* érintett rendelkezését a járások kialakításáról és az ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény³² 2012. július 5-kei hatállyal változtatta meg, mivel az *Mötv.-nek* a megyére vonatkozó szabályozása ekkor már hatályba volt, de a képviselő-testületre vonatkozó szabályok csupán 2013. január 1-vel léptek hatályba. Ez a magyarázata az akkori szabályozás indokának, amely ma már nem releváns.

2.3. A hatóság hatásköre

A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó *ügyfajta* meghatározásával – *jogszabály állapítja meg.*³³

A képviselő-testületnek önkormányzati rendeletben kell tehát szabályozni a felhatalmazás alapján hozott végrehajtási karakterű rendelkezéseket, és a saját hatáskörben létrehozott önkormányzati hatósági ügyeket is. [Pl.: önkormányzati jelképek használatának engedélyezése, települési támogatás megállapítása]

A képviselő-testületek leggyakrabban felhatalmazás alapján szabályozzák az önkormányzati hatósági ügyeket, mint például a *szociális ellátásokról szóló törvényben*³⁴ kapott felhatalmazás, amely az *önkormányzati segélyezési ügyek* kötelező helyi szabályozására vonatkozik.

²⁷ Mötv. 35. § (1) bekezdés: A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

²⁸ NAIH-1625-9/2013/H bírságot kiszabó határozata személyes adatok kezelése képviselő-testületi döntések közzététele során

²⁹ Ket. 12. §

³⁰ Önkormányzati hatósági nyilvántartás például: Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény alapján 2012. évtől a települési önkormányzatok eb-rendészeti feladataik elvégzése érdekében, és a veszettség elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel, háromévente legalább egy alkalommal eb-összeírást kötelesek végezni, mely alapján elektronikus nyilvántartást kell vezetni az ebre és tulajdonosára vonatkozó adatokról.

2016/1.

³¹ Mötv. 3. § (1) – (3) bekezdés; 21. § (1)-(3) bekezdés; 22. § (3) bekezdés

³² 2012. évi XCIII. törvény 60. §

³³ Ket. 19. § (1) bekezdés

³⁴ 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 45. § (1) bekezdés: A képviselő-testület az e törvény rendelkezései alapján nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, *önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján* – pénzbeli vagy természetbeni formában – *települési támogatást nyújt.*

A saját hatáskörben hozott rendeleti tárgykör például az önkormányzati jelképek használatára, vagy a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati hatósági döntések és eljárások.

A *Ket.* értelmében, jogszabályban kell megjelölni az *elsőfokú*, továbbá a *fellebbezés* elbírálására jogosult hatóságot. Önkormányzati hatósági ügyben a *fellebbezés* elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.³⁵

Az *Mötv.* rendelkezéséből következően önkormányzati hatósági ügyben hatáskörrel a képviselő-testület rendelkezik. A képviselő-testületnek lehetősége van arra, hogy hatáskörét szerveire átruházza. Az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntés ellen a fellebbezés elbírálására a *Ket.* alapján a képviselő-testület jogosult.³⁶ Ugyanakkor egyes ágazati törvények is meghatároznak önkormányzati hatóságokat, ilyen például az Szt.-ben³⁷ található szociális hatáskört gyakorlók kijelölése.

III. A *Ket.* alapján történő rendeleti szabályozás esetei

A *Ket.* önkormányzati rendeleti szabályozásra külön nem ad felhatalmazást. Ugyanakkor kifejezett rendelkezéseket tartalmaz az *önkormányzati rendeleti szabályozás* eseteire. Ezek:

1. Eljáró hatóság kijelölése

Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben *első fokon* a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.³⁸

³⁵ *Ket.* 19. §, 107. §

³⁶ Kivéve a *Ket.* 100. § (1) bekezdés g) pont közigazgatási bírság elleni jogorvoslat kizárt az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben

³⁷ Szt. 4/A. §

³⁸ *Ket.* 19. § (2) bekezdés
2016/1.

Jelen esetben arról rendelkezik az önkormányzat, hogy a képviselő-testület mely szervére ruház át önkormányzati hatáskört, valamint meghatározza a hatáskört, melyben az érintett eljárhat. Amennyiben a képviselő-testület hoz döntést, úgy a rendelet az eljáró hatóságként a képviselő-testületet jelöli meg.

2. Elektronikus kapcsolat kizárása

Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben *önkormányzati rendelet* eltérően nem rendelkezik, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult *elektronikus úton* kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető.³⁹

Az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében alkotott rendeletében kizárhatja az *elektronikus úton történő kapcsolattartás* lehetőségét önkormányzati hatósági ügyben. Ugyanakkor törvény által szabályozott önkormányzati hatósági ügyben csak törvényi szabályozás teheti meg az elektronikus úton történő kapcsolattartás kizárását.

3. Hatósági szerződés

Ha jogszabály lehetővé teszi, az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel *hatósági szerződést* köthet.⁴⁰ Hatósági szerződés csak írásban köthető. Törvény, kormányrendelet és *önkormányzati rendelet* a szerződés megkötéséhez további feltételeket is meghatározhat.⁴¹

³⁹ *Ket.* 28/B. § (1) bekezdés

⁴⁰ *Ket.* 76. § (2) bekezdés

⁴¹ A települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI.14.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés szerint a hatósági szerződésnek – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: *Ket.*) meghatározottakon túl – tartalmaznia kell: a) az eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal megnevezését, a Magyar Államkincstárnál vezetett számlaszámát, az ügy szá-

A *Kormány* a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályok között, kötelező jelleggel írja elő a hatósági szerződés megkötését, meghatározza azt is, hogy milyen további feltételeket kell annak tartalmaznia. Hatósági szerződés megkötésére a közterület-használatra vonatkozó önkormányzati rendeletben az önkormányzat is meghatározhat további feltételeket.

4. Közigazgatási bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható *közigazgatási bírság* felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az *önkormányzati rendeletben* a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.⁴²

A közigazgatási bírság⁴³ a közösségi együttélés önkormányzati rendeleti szabályozásá-

mát, valamint ügyintézőjének a nevét, b) a kérelmező 1. melléklet szerinti adatait, c) a települési önkormányzat megnevezését, számlaszámát, képviselőjének nevét, d) a települési önkormányzat hozzájárulását a filmforgatási tevékenység végzéséhez, e) a közterület-használatért fizetendő díj mértékét, megfizetésének módját, határidejét, f) a közterület-használat kezdő és befejező időpontját és az igénybe venni kívánt közterület pontos megnevezését, g) a kérelmező nyilatkozatát arról, hogy valamennyi e rendelet alapján a szerződésben foglalt kötelezettség tekintetében aláveti magát a szerződésszegés Ket. szerinti következményeinek.

⁴² Ket. 94/A. § (1a) pont

⁴³ A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatban kifejtettek alapján, az Alkotmánybíróság elvi éssel kimondta: „Az államnak minden egyén érdekét egyenlően kell mérlegelnie és a szabadságkorlátozást megfelelően, racionális érvekkel kell indokolnia. Jogszabály ezért akkor minősíthet egy magatartást egyéni jogot vagy közrendet sértőnek, következésképpen tilalmasnak, ha annak van megfelelő alkotmányos indoka. Kriminális szabálysértések esetében jellemzően akkor, ha a cselekmény emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttélési szabályt sért, s ha az elkövetési magatartás statuálása megfelel annak a követelménynek, hogy szabálysértési 2016/1.

nak színtere,⁴⁴ melyet az *Mötv.* felhatalmazása⁴⁵ alapján alkotnak az önkormányzatok.

5. Helyszíni bírság

Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság *helyszíni bírságot szabhat* ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.⁴⁶

Az önkormányzati rendeleti szabályozás a közigazgatási bírság tárgykörében korlátozott, és a *Ket.-ben* meghatározott keretek között történhet. Többek között a fellebbezés kizárt, ezért a *Ket.*⁴⁷ szabályaival ellentétes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a jegyző átruházott hatáskörbe hozott *közigazgatási bírságról* szóló határozata ellen lehetővé teszi a fellebbezést.

Ugyancsak ellentétes a *Ket.* szabályaival, az olyan önkormányzati rendelkezés, mely szerint a helyszíni bírság kiszabására a *közterület-felügyelő* jogosult.⁴⁸ A közterület-felügyeletről

szankcionálás csak ultima ratio-ként alkalmazható.” [38/2012. (XI. 14.) AB]

⁴⁴ *Mötv.* 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

⁴⁵ *Mötv.* 143. § (4) bekezdés d) pontja

⁴⁶ Ket. 94/A. (4) bekezdés

⁴⁷ Ket. 100. § (1) bekezdés g) pont: Nincs helye fellebbezésnek a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglaltak szerint kiszabható közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban az átruházott hatáskörben hozott határozatok ellen.

⁴⁸ Község Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2015. (V.15.) számú rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 11/2013.(XII.30.) önkormányzati rendelete módosításáról „(1) A *jegyző döntésével szemben* fellebbezésnek van helye, a döntés

szóló törvény⁴⁹ értelmében a felügyelő a szabálysértés elkövetőjét – a cselekmény súlyától függően – jogosult a jogszabályban meghatározott esetekben helyszíni bírsággal sújtani. A Ket.⁵⁰ alapján az önkormányzati szabályozás tárgya a közigazgatási bírsággal sújtható cselekmények esetén - a Ket.-ben meghatározott feltételek fennállásakor - a helyszíni bírság kiszabása lehetőségének megállapítása. A közterület-felügyeletnek, illetőleg a felügyelőnek feladatát – a közterület-felügyeletről szóló törvény keretei között – törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. Az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe. Sem Ket., sem az Mötv. nem sorolja fel az önkormányzati hatóság között a közterület-felügyeletet, illetve a közterület-felügyelőt, ezért nem jogosult önkormányzati helyszíni bírság kiszabására.

A közterület-felügyelő a közúti közlekedésről szóló törvény⁵¹ alapján viszont jogosult a közúti közlekedési szabályok megsértése kapcsán helyszíni bírság kiszabására, illetve a Ket.⁵² szabályozása értelmében törvény, vagy kormányrendelet rendelkezése értelmében közigazgatási hatóságként járhat el.

végrehajtásától számított 15 napon belül. A fellebbezés illetve a fellebbezéssel érintett vagy vitatott összeg minden megkezdett 10.000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint. A fellebbezést a képviselő-testület bírálja el. A fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van³. Valamint az alaprendelet 1. § (9) bekezdése a helyszíni bírság kiszabásáról.

⁴⁹ A közterület felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17. §

⁵⁰ Ket. 94/A.§ (4) bekezdés, ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a 94. §-ban foglalt előírások keretei között – a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmazásával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri.

⁵¹ 1988. évi I. törvény 20. § (4a) bekezdés és a végrehajtásáról szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 2. § bg) pontja

⁵² Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja szerint hatóság a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztviselő vagy személy.

2016/1.

6. Újrafelvételi kérelem

A hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja.⁵³

Találkozhatunk e tárgyban önkormányzati rendeleti szabályozással önkormányzati jelképekről szóló rendeletben.

7. Adatkezelés⁵⁴

A hatóság az eljárása során, illetve az általa nyújtott szolgáltatás teljesítésekor jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából

- a) nevének,
- b) születési nevének,
- c) születési idejének,
- d) születési helyének,
- e) anyja nevének,
- f) lakcímének, valamint
- g) külön törvényben⁵⁵ vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatának kezelésére.

Az állategészségügyi törvény például meghatározza, hogy az önkormányzat feladatkörében mely adatokat köteles kezelni. A szociális ellátásokról szóló törvény⁵⁶ adatkezelésre vonatkozó szabályai értelmében a jegyző a települési önkormányzat képviselő-testületének

⁵³ Ket. 112. § (2) d) pont

⁵⁴ Ket. 17. § (2) bekezdés

⁵⁵ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42/B. § (2)-(3) bekezdés szerint az eb-összeírás során a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat jogosult kezelni a 42/A. § (4) bekezdés szerinti adatokat. A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat az eb-összeírás alapján a (2) bekezdésben foglalt adatokról helyi elektronikus nyilvántartást vezet, az állat tulajdonosa, tartója és más személyek jogainak, személyes biztonságának és tulajdonának védelme, valamint eb-rendészeti és állatvédelmi feladatainak hatékony ellátása céljából.

⁵⁶ Szt. 18. §

feladat- és hatáskörébe tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából, illetve az önkormányzati rendeletben meghatározott személyekre vonatkozó nyilvántartást vezet.

IV. Ket. szabályaitól eltérő, önkormányzati hatósági ügyet érintő külön törvényi szabályozás

A Ket. rendelkezése értelmében közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, továbbá jogszabály az e törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg.⁵⁷

Önkormányzati hatósági ügyekben az Mötv. hatálybalépését megelőzően az önkormányzati törvény⁵⁸ a Ket., illetve korábban az Áe.⁵⁹ szabályainak megfelelő alkalmazását rendelte el. Az Ötv.-hez hasonlóan az Mötv. is szabályoz olyan eljárási kérdéseket, melyek kiegészítő jellegűek, de vannak olyan rendelkezések is, melyek eltérnek a Ket. szabályaitól. Ilyen esettel találkozhatunk például a kizárásnál, melyre a Ket.⁶⁰ előírja, hogy a kizárásra vonatkozó döntésre a külön törvényben⁶¹

meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.

Továbbiakban a Ket. és a külön törvények szabályozása közötti koherencia érvényesülését vizsgáljuk az önkormányzati hatósági ügyekben.

1. A nyelvhasználat

A Ket. rendelkezése⁶² lehetővé teszi, hogy a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv mellett hivatalos nyelvét.

A Ket. által biztosított nemzetiségi nyelvhasználati szabály határozati formában történő meghatározása aggályos, mert megengedi, hogy ne jogalkotó szerv döntsön. Aggályos továbbá azért is, mert a jogszabály helyett a határozati formát is elfogadja, illetve olyan területen ad hatáskört, melyre külön törvény nem ad jogosultságot.

A nemzetiségek jogairól szóló törvény nemzetiségi önkormányzat számára nem állapít meg hatósági feladatot, azt sem teszi lehetővé, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállaljon hatósági hatáskört a helyi önkormányzattól.⁶³ Az Njt. rendelkezései szerint más a helyzet az átalakult nemzetiségi önkormányzat esetében, amely ellát önkormányzati hatósági hatáskört, mivel reá a helyi önkormányzati jogaira és kötelezettségeire, feladat- és hatáskörére az Mötv. rendelkezései irányadók.⁶⁴

⁵⁷ Ket. 13. § (4),(6) bekezdés

⁵⁸ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 109. § Az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra - az e törvényben foglalt eltérésekkel - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvényt (Áe.) kell megfelelően alkalmazni.

⁵⁹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény

⁶⁰ Ket. 43. § (8) bekezdés

⁶¹ Mötv. 49. § (1) bekezdés 49. § (1) A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni.

2016/1.

⁶² Ket. 9. § (2) bekezdés

⁶³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 116. § (2) bekezdése

⁶⁴ Njt. 71. § (1) bekezdés: Az átalakult nemzetiségi önkormányzat adott nemzetiség – a fővárosi kerület kivételével bármely településen – e törvény rendelkezései szerint átalakulással létrejövő önkormányzata. (3) bekezdés: Az átalakult nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi önkormányzati jogait és kötelezettségeit, feladat- és hatáskörét e törvény állapítja meg, helyi önkormányzati jogaira és kötelezettségeire feladat- és hatáskörére a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései irányadók. A helyi önkormányzati képviselő választáson megválasztott polgármester jogállását az átalakulás ténye nem érinti, az átalakult nemzetiségi önkormányzat feladatellátását a képviselő-testület és szervei

Ebből következően az *átalakult nemzetiségi önkormányzat jogalkotói hatáskörrel rendelkezik*, a nyelvhasználatról önkormányzati rendeletben rendelkezhet. A *Ket.* önkormányzati hatósági ügyet érintő nyelvhasználatra vonatkozó szabályának hatályosulását az *Njt.* korlátozza, illetve kizárja.

2. Az ügy tárgyalására vonatkozó sajátosságok

Az *Mötv.* alapján a testületként eljáró önkormányzati hatóságok esetében (képviselő-testület, bizottság, társulási tanács) a *Ket.* tárgyalásra vonatkozó rendelkezései kizárólag az *Mötv.-ben* foglalt eltéréssel alkalmazhatók. Az önkormányzati testületek zárt ülésen tárgyalhatnak önkormányzati hatósági ügyeket, ez alól kivétel nem lehetséges. Az ülés résztvevőinek köre korlátozott. A zárt ülésen a *képviselő-testület tagjai*, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá *meghívása esetén* a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, *az érintett és a szakértő vesz részt*. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. *Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.*⁶⁵

A *Ket.* értelmében a tárgyalás⁶⁶ a tényállás tisztázásának egyik lehetősége, módja. Ugyanakkor az *Mötv. szerint* a tárgyalás képviselő-testület működésének, döntéshozatalának eszköze.

A *Ket.* meghatározza, mikor kell tárgyalást tartani. E szerint a hatóság tárgyalást tart, ha ezt jogszabály előírja, vagy a tényállás tisztázásához, illetve az egyezségi kísérlet lefolytatásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.

A tárgyaláson a hatóság meghallgathatja, és megsejlemlélheti a szemletárgyat. Az ügyfél

észrevételtehet a tárgyaláson elhangzottakra, kérdést intézhet a meghallgatott személyhez, és indítványozhatja más személy meghallgatását vagy más bizonyíték beszerzését. Az ügyfélen, a tanún, a szakértőn, a hatósági közvetítőn, a szemletárgy birtokosán kívül a tárgyaláson *bárki részt vehet*, akinek a részvételét az ügyfelek nem kifogásolják. A hatóság védett adat és zártan kezelt adatok védelme érdekében is kizárhatja a tárgyalásról a nyilvánosságot.

Azt, aki a *tárgyalás rendjét zavarja*,⁶⁷ a tárgyalás vezetője rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja, továbbá eljárási bírsággal sújthatja.

Önkormányzati hatósági ügyben részben eltér a részt vevők személyi köre, a meghívás itt csupán lehetőség, továbbá a személyes adatvédelem, a zárt ülés irataiba történő betekintés szigorú, de kevésbé szabályozott, mint a *Ket.* iratbetekintésre vonatkozó rendelkezései.⁶⁸

A tárgyalás egyik formája a *Ket.-ben* a közmeghallgatás. Az *Mötv.* is szabályozza a közmeghallgatás⁶⁹ intézményét, amely más tartalommal kerül a *Ket.-ben*⁷⁰ meghatározásra, ezért nem összehasonlítható a két intézmény.

3. A kizárás sajátos szabályozása

A *Ket.* szabályai szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, *akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti*, továbbá

⁶⁷ Az *Mötv.* 53. § (1) bekezdés d) pontja: a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magartatási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről. Önkormányzati hatósági ügyben nem az *Mötv.* idézett „széksértés” intézménye irányadó, hanem a *Ket.* rendelkezése.

⁶⁸ *Ket.* 68. §- 69/B. §

⁶⁹ *Mötv.* 54. § A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

⁷⁰ *Ket.* 63. § (1)-(4) bekezdés

– a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, az önkormányzati hivatal és a jegyző – biztosítja.

⁶⁵ *Mötv.* 46. § (3) bekezdés

⁶⁶ *Ket.* 62. § (1)-(5) bekezdés

2016/1.

bá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa és a támogató. Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében *első fokon részt* vett. Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy *tárgyilagosa megítélése*. Az ügy elintézésében nem vehet részt *az a hatóság*, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá a miatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.⁷¹

Az *Mötv.* szerinti kizárás intézményének eltérő jellegét, speciális szabályok alkalmazását az önkormányzati hatóságok szervezeti és működési sajátossága, valamint az önkormányzati döntés meghozatalának szükségessége indokolják. E sajátosságokra figyelemmel a *Ket.* úgy rendelkezik, hogy önkormányzati hatósági ügyben a *kizárásra vonatkozó döntésre* a külön törvényben meghatározott, *személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó*.⁷²

A külön törvény jelen esetben az *Mötv.*, mely kizárólag személyes érintettség esetén történő kizárásról szól. E szerint: a képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit, vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a *képviselő-testület minősített többségű*⁷³ *szavazattal dönt*. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit. Az *Mötv.* alkalmazásában a köze-

li hozzátartozó alatt a *Polgári Törvénykönyvről* szóló törvényben meghatározott közeli hozzátartozót kell érteni.⁷⁴

Amennyiben az *önkormányzati bizottság jár el hatóságként* a bizottság tagjainak kizárására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a *kizárásról a bizottság dönt*. A társulási tanács esetében a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.⁷⁵

Amennyiben a testület nem zárja ki az érintettet, úgy a képviselő a döntéshozatali eljárásban jogszerűen vesz részt. A *Ket.* szabályaival szemben az *Mötv.*-ben nincs abszolút kizárási ok, és minden esetben mérlegelési jogkörben dönt a testület. Az összeférhetlenség bejelentésének elmaradása, ezáltal a kizárás intézménye alkalmazásának elmulasztása az önkormányzati döntést nem teszi érvénytelenné, a mulasztóval szemben a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg a jogkövetkezményeket. A gyakorlatban képviselői tiszteletdíj csökkentése, megvonása hosszabb rövidebb időtartamra a leggyakoribb szankció, akár község,⁷⁶ vagy a főváros⁷⁷ esetében.

Az *Mötv.* kimondja, hogy a képviselő jogai és kötelességei azonosak. A képviselő *köteles* a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárá-

⁷⁴ *Mötv.* 49. § (1)-(3) bekezdés, 50. §

⁷⁵ *Mötv.* 60. §, 95. § (3) bekezdés

⁷⁶ *Községi önkormányzat 8/2014. (XI.14.) Ör. 42. § (1) bekezdés*: Amennyiben a képviselő az *Mötv.* 49. § (1) bekezdésében meghatározott, a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettségét elmulasztja a képviselő-testület a képviselő tiszteletdíját, illetve természetbeni juttatását 1 hónapra 50 %-kal csökkenti.

⁷⁷ *Önkormányzat Közgyűlés 53/2014. (XII.2.) Ör. 38. § (9) bekezdés*: Amennyiben a képviselő személyes érintettsége esetén a törvényben meghatározott bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor erre irányuló indítványra a Közgyűlés soron következő ülésén dönt a képviselő tiszteletdíjának legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra történő csökkentéséről.

⁷¹ *Ket.* 42. § (1)-(4) bekezdés

⁷² *Ket.* 43. § (8) bekezdés

⁷³ *Mötv.* 47. § (2) bekezdés szerint a képviselők több mint a felének igen szavazata.

sában részt venni.⁷⁸ Ebből következően a személyes érintettség bejelentésének elmulasztása a testületi munkából történő kizárással nem szankcionálható.

4. A hatóság döntései

A *Ket.*⁷⁹ főszabálya szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. Önkormányzati hatósági ügyben az *Mötv.*⁸⁰ nem tesz különbséget a döntés formája tekintetében, mert ezekben az ügyekben a képviselő-testület kizárólag egyedi határozatban dönt.

Az *Mötv.* a határozat két fajtáját különbözteti meg. A képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.⁸¹ Egyedi határozatot hoz többek között önkormányzati hatósági ügyben, a normatív határozat a közjogi szervezetszabályozó eszköz, melyre a jogalkotási törvény szabályai irányadók.⁸²

5. A határozat tartalma

Az *Mötv.* nem rendelkezik a határozati formában hozott döntések tartalmáról. Csúpan arról, hogy a testületi döntéseket az ülésről készült jegyzőkönyvbe kell foglalni.⁸³

A *Ket.*⁸⁴ részletesen meghatározza a döntések, illetve a határozat tartalmát, szerkezetét, azt is lehetővé teszi, hogy jogszabály további követelményeket is előírhat.

A képviselő-testületnek, valamint a testületként működő szerveinek önkormányzati egyedi hatósági határozata az ülésről készült

jegyzőkönyvben, más szerkezetben és tartalommal kerülnek rögzítésre, mint a *Ket.-ben* szabályozott rendelkezés. Az önkormányzati szervezeti és működési szabályzatokról szóló önkormányzati rendeletek is csúpan alaki előírásokat tartalmaznak, például:

Ör1. 25. § (1) A képviselő-testület határozatainak megjelölése – az alábbi sorrendben –

- a) évente előlről kezdődő számozással a határozat sorszámát arab számmal,
- b) a „/” jelet,
- c) a határozat meghozatalának évét,
- d) zárójelben a határozat meghozatalának hónapját római számmal és napját arab számmal és
- e) a „Kt. határozat” kifejezést foglalja magában.

(2) Ha a határozat jellege megkívánja, a határozatnak tartalmaznia kell a végrehajtásáért felelős személy megnevezését és a végrehajtásra szabott határidő, illetve határnap megjelölését.

Ör2. 38. § A képviselő-testület - 37. § szerint elfogadott - határozatait a naptári év elejétől folyamatos, növekvő, egyedi sorszámmal kell ellátni. A határozatok sorszáma mellett fel kell tüntetni a határozathozatal pontos időpontját (év, hó, nap megjelöléssel).

A határozatok jelölése a következő formában történik:

.....Község Önkormányzat képviselő-testületének
...../..... (.....) önkormányzati határozata a
.....-ról.

39. § *A képviselő-testület számozott határozata tartalmazza a képviselő-testület döntését szó szerinti megfogalmazásban, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.*

A határozathozatali eljárást, valamint a határozat jelölését a *Jat.* hatályba lépését megelőző a jogalkotási törvény⁸⁵ és a jogszabályszerkesztésről szóló IM rendelet⁸⁶ szerint a szervezeti és működési szabályzatban rendezték az önkormányzatok. A határozathozatalról az *Mötv.*⁸⁷ szerint a szervezeti és működési szabályzatokban kell rendelkezni. Nem minden esetben találkozhatunk konk-

⁷⁸ *Mötv.* 33. § (1)- (2) bekezdés i) pontja

⁷⁹ *Ket.* 71. § (1) bekezdés

⁸⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-b) pont, *Mötv.* 48. § (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület döntései (határozat, rendelet)

⁸¹ *Mötv.* 1. § 3. pont

⁸² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bekezdés: Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

⁸³ *Mötv.* 52. § (1) bekezdés m) pont

⁸⁴ *Ket.* 72. § (1) bekezdés a)- g) pontja
2016/1.

⁸⁵ 1987. évi XI. törvény 47. § (2) bekezdés

⁸⁶ a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII.29.) IM rendelet 12. §

⁸⁷ *Mötv.* 53. § (1) g) pont

rét szabályozással, van arra is példa, hogy a határozatra vonatkozóan a közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó jogszabályi jelölésre utal az önkormányzati rendelkezés. Ez a hivatkozás téves, mert a *Jat.* a határozat jelölésére vonatkozó szabályt nem ír elő.

A határozathozatalt - a *Ket.*⁸⁸ alapján - a hatóság mellőzi, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak *pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül* a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. A képviselő-testület amennyiben szociális hatóságként jár el, *normatív határozatot kell hoznia arról*, hogy a jogszabály szerinti emelés vonatkozásában a jogosultak tekintetében történjen intézkedés, az egyedi hatósági döntéseket nem kell meghoznia.

6. Az ügyintézési határidő⁸⁹

A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a hatósághoz történő megérkezését követő naptól, hivatalból történt eljárásnál az első cselekmény napjától számított *huszonegy napon* belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. *Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg.* Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. Ha a hatóság *testületi szerv*, a hatáskörébe tartozó ügyben az előzőekben meghatározott határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a *határidő letelte utáni első testületi ülésen, legkésőbb azonban két hónapon belül határoz.*

A *Ket.*⁹⁰ *szoron kívüli elintézését határoz meg* kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos

kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges.

A *Ket.* szabályozza a mulasztás intézményét. E szerint: Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző (a továbbiakban együtt: önkormányzati hatóság) önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, a *fővárosi és megyei kormányhivatal felhívja* a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb huszonegy napon belül folytassa le az eljárást. Az önkormányzati hatósághoz intézett *felhívás eredménytelensége esetén* az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal *kérelmére* a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.⁹¹

Az *Mötv.* speciális rendelkezést önkormányzati hatósági eljárásra nem határoz meg. A képviselő-testület az *Mötv.*⁹² értelmében szükség szerint, a *szervezeti és működési szabályzatban* meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Továbbá az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára.

Az *Mötv.*⁹³ alapján a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezni kell a képviselő-testület üléseinek összehívásáról. Jelen esetben tehát az önkormányzati hatósági ügyek intézésére vonatkozóan a testületi ülések összehívásáról oly módon is rendelkezhet az önkormányzat, hogy akár a *Ket.-nél* rövidebb határidőt is megállapíthat.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szervezeti és működési szabályzatokban a *rendkívüli ülés* összehívásának esetei között önkormányzati hatósági ügy, illetve annak soron

⁸⁸ *Ket.* 71. § (5) bekezdés

⁸⁹ *Ket.* 33. § (1) bekezdés (1)-(5) bekezdés

⁹⁰ *Ket.* 33. § (2) bekezdés

2016/1.

⁹¹ *Ket.* 20. § (5)-(6) bekezdés

⁹² *Mötv.* 44. §

⁹³ *Mötv.* 53. § (1) bekezdés c) pont

kívüli tárgyalása nem szerepel. A gyakorlat szerint az önkormányzatok a nyári ülés szünet kivételével szinte havonta üléseznek, illetve a szociális segélyezések ügyében átruházott hatáskörben gyakran a polgármesterek járnak el. Esetleg ezek a körülmények indokolják a hatósági ügyek szabályozásának elmaradását.

Az Möt.v.⁹⁴ szerint a *polgármester* a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, az át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyek kivételével *dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan* – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben. Ez a szabály az önkormányzati hatósági ügyek gyors ügyintézését is biztosítja, de feltétel, hogy az ügyköröket a szervezeti és működési szabályzatnak is tartalmazni kell, ennek hiánya a döntés hatáskör elvonást eredményez.

Az Möt.v.⁹⁵ alapján, amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – *két egymást követő alkalommal* ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester *a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben* – az át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja. Önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban⁹⁶ találkozhatunk önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó szabályozással.

⁹⁴ Möt.v. 68. § (3) bekezdés

⁹⁵ Möt.v. 68. § (2) bekezdés

⁹⁶ Községi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 8/2014. (XI.14.) Ör. 64. § (1) bekezdés: *Amennyiben a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal nem hozott döntést, a polgármester határozatot hozhat az alábbi ügyekben: a) szociális ügyek, b) gyermekvédelmi ügyek.*

2016/1.

V. Az eredeti jogalkotói jogkörben hozott önkormányzati rendelet eljárási témakörei

1. Az önkormányzati rendeletekben leggyakrabban előforduló eljárási szabályok

- Az engedélyezési hatáskör gyakorlójának meghatározása, az átruházott hatáskör címettje⁹⁷
- a kérelem benyújtásának módja, formája,⁹⁸ tartalma, helye⁹⁹
- az engedély tartalma¹⁰⁰
- *nyilvántartásba* vétel, a nyilvántartás adatai¹⁰¹
- az engedélyezési hatósági ügyben *elektronikus* kapcsolattartás kizárása¹⁰².

2. Sajátos előírások

- Az önkormányzati jelképekről¹⁰³ szóló rendeletekben előfordul az önkormányzat jelképei használatának engedélyezése és az engedély visszavonása iránti ügyben újrafelvételi

⁹⁷ Ket. 19. § (2) bekezdés Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

⁹⁸ Ket. 34. § (1)-(3) bekezdés: Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. Jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon nyújtsa be.

⁹⁹ Ket. 38. § (2) bekezdés Jogszabály az (1) bekezdéstől eltérően is kijelölheti azt a hatóságot vagy szervet, amelyikhez a kérelem előterjeszthető.

¹⁰⁰ Ket. 72. § (1) értelmében jogszabály további követelmény is megállapíthat a Ket.-ben felsoroltakon túl.

¹⁰¹ Ket. 82. § (1) bekezdés: A hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban e törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik.

¹⁰² Ket. 28/B. (1) bekezdés: Ha törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető.

¹⁰³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés i) pont) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kiténtetéseket és elismerő címeteket alapíthat;

kérelem kizárása¹⁰⁴. Találkozhatunk hatáskör megosztást eredményező szabályozással is, mely szerint az önkormányzat címerének használatát - kérelemre - a jegyző javaslata alapján a polgármester engedélyezheti¹⁰⁵

- Az állattartásról szóló rendeletben az *engedélyezési eljárásra* a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő az önkormányzat. A *Ket. hatálya* az Ör. rendelkezése nélkül is kiterjed az önkormányzati hatósági ügyekre, nem csupán az engedélyezés aktusára.

- A közterület-használatról szóló rendeletek szinte kivétel nélkül tartalmazzák a döntéshez szükséges mellékletek felsorolását, azok kérelemhez történő csatolásának előírását.¹⁰⁶

Összességében megállapítható, hogy a *saját hatáskörben* alkotott önkormányzati rendeletek egyfelől szabályozzák a Ket. által önkormányzati rendeletben szabályozandó kérdéseket, másfelől a Ket. által biztosított jogszabályi szabályozás lehetőségével is élnek.

A *felhatalmazás alapján* alkotott rendeletek esetében az ágazati törvények eljárási kérdésekben is meghatározzák az önkormányzat szabályozási kereteit, melyhez kötve vannak az önkormányzatok.

¹⁰⁴ Ket. 112. § (2) bekezdés d) pont: A hatóság az újrafelvételi kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha azt törvény, kormányrendelet vagy *önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja*.

¹⁰⁵ Ket. 44. § (1) Törvény vagy kormányrendelet az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott *szakkérdésben más hatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie*. A szakhatóság olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik, ennek hiányában törvény vagy kormányrendelet annak vizsgálatát szakhatósági ügyként a hatáskörébe utalja.

Az Ör. a Ket. alapján nem írhat elő szakkérdésben szakhatósági eljárást, csak, ha ágazati törvény teszi lehetővé. Jelen esetben úgy tekinthetjük, hogy az önkormányzati rendeletben a jegyző és a polgármester között hatáskörök lettek megosztva, melyet jogszabály nem tilt.

¹⁰⁶ Ket. 36. § (1) bekezdés: A kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket. Mellékletként nem lehet az ügyfélől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását kérni.

2016/1.

VI. Felhatalmazás alapján alkotott szociális tárgyú önkormányzati rendeletek eljárási kérdései

A *szociális igazgatásról és ellátásokról* szóló törvény¹⁰⁷ számos eljárási kérdésről rendelkezik, továbbá az önkormányzat esetében *szociális hatóságként* a képviselő-testületet jelöli ki. Meghatározza, hogy a települési önkormányzat, *tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére*, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti. Lehetővé teszi az *Szt.*, hogy a *szociális hatáskört gyakorló szerv vezetője* az eljárási határidőt annak letelte előtt — indokolt esetben — egy ízben, legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.¹⁰⁸ A képviselő-testület, és az átruházott hatáskörben eljáró szociális hatáskört gyakorló testületi szervek vezetőire az *Mötv.* szabályai jogállásuk tekintetében eltérnek az *államigazgatási szervek vezetőire vonatkozó szabályoktól*. Ez indokoltá teheti az *Szt.* szabályainak önkormányzati hatáskört gyakorlókhoz történő igazodását is.

1. Önkormányzati rendeletben szabályozható kérdések az *Szt.* alapján

Az *Szt.* önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségét biztosítja egyfelől települési önkormányzat képviselő-testülete a hatáskörébe tartozó a pénzbeli és természetbeni ellátások, másfelől a személyes gondoskodás tekintetében. A pénzbeli és természetbeni ellátásoknál a nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának részletes szabályait akkor kell rendeletben meghatározni, ha bármely jogszabály ezt nem tiltja. Ugyanakkor pénzbeli ellátások esetében az *Szt.* eltérő szabályainak függvénye a kérelem benyújtásának helyére, valamint azok megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályaira vonatkozó helyi jogalkotás. A személyes gondoskodás eseté-

¹⁰⁷ A szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi törvény (a továbbiakban: *Szt.*) 4/A. §-11. §

¹⁰⁸ Ket. 33. § (1) bekezdés

ben *bármely törvény* eltérő rendelkezése akadályos lehet a helyi jogalkotás eltérő szabályozásának.

> Ha *jogszabály* másként nem rendelkezik, a *pénzbeli és természetbeni* ellátásoknál a *nyilatkozat és az igazolás tartalmának, illetve benyújtásának részletes szabályait* rendeletben szabályozza.¹⁰⁹

> Ha *e törvény* másként nem rendelkezik, a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások iránti kérelmet a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó ellátás esetén az *önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél* kell előterjeszteni.¹¹⁰

> Ha *e törvény* másként nem rendelkezik, a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.

> Ha *törvény* másként nem rendelkezik, a fenntartó *önkormányzat rendeletben* szabályozza az önkormányzat által biztosított *személyes gondoskodás formáit*, az *önkormányzat által biztosított ellátás igénybevételére irányuló kérelem benyújtásának módját*; azt, hogy az intézményvezető milyen esetekben köteles külön *eljárás nélkül* ellátást nyújtani, és azt, hogy *külön eljárás* keretében milyen esetekben biztosítható ellátás.¹¹¹

2. Sajátos hatásköri megosztás az Szt-ben

- A jegyző a *települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe* tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából *nyilvántartást vezet*, amely közhiteles *hatósági nyilvántartásnak* minősül.¹¹²

Az *Szt.* a *jegyző államigazgatási hatáskörébe* utalja az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó *nyilvántartásának* vezetését. Közterület-használatot érintő ügyben az *államigazgatási és az önkormányzati hatóság*, vagyis a kormányhivatal és a képviselő-testület hatáskör megosztására is van példa. E szerint: a települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használata kapcsán a fővárosi és megyei kormányhivatal a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletében foglalt feltételek felhasználásával elkészíti a hatósági szerződés tervezetét, amelyet a kérelemmel együtt *jóváhagyásra* továbbít a települési önkormányzatnak, valamint tájékoztatásul megküld a kérelmező részére.¹¹³

- A *szociális hatóság* a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások, szolgáltatások *finanszírozásának* ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet.¹¹⁴

Az Szt. a személyes gondoskodás esetében nem államigazgatási hatáskörbe utalja a nyilvántartás vezetését, mivel annak célja nem hatósági, hanem finanszírozási jellegű.

VII. Az Art.¹¹⁵ alapján önkormányzati rendeletben szabályozható e-ügyintézés

A *Ket.*¹¹⁶ szabályai szerint, ha a törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy *önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik*, az ügyfél – jogszabályban meghatározott feltételekkel – jogosult *elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal*, kivéve, ha az az adott kapcsolattartás tekintetében nem értelmezhető. Az ügyfél akkor *köteles* elektronikus úton kapcsolatot tartani a hatósággal,

¹⁰⁹ Szt. 10. § (1) bekezdés

¹¹⁰ Szt. 32. § (1) bekezdés b) pont

¹¹¹ Szt. 92. § (2) bekezdés a)-d) pontok

¹¹² Adatkezelés: Szt. 18. §- 24/A. §; 19. § (1b) bekezdés adatkezelés

2016/1.

¹¹³ A települési önkormányzat tulajdonában álló közterület filmforgatási célú használatához kapcsolódó részletes szabályokról szóló 205/2013. (VI.14.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés

¹¹⁴ Szt. 20/C. § (1) bekezdés

¹¹⁵ az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)

¹¹⁶ Ket. 28/B. (1)-(2)

ha *azt törvény* az adott ügyben vagy eljárási cselekmény vonatkozásában előírja.

Adóügyben az elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre akkor van lehetőség, ha *azt jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi*. Az Art. arról rendelkezik, hogy a Ket. elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályait *az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott eltérésekkel* kell alkalmazni.¹¹⁷

Az adóigazgatási eljárás lehetővé teszi az önkormányzat rendeleti szabályozást, miszerint az önkormányzati adóhatósághoz teljesítendő *bejelentés, bevallás, illetve adatszolgáltatás az önkormányzat által közzétett módon, elektronikus úton is teljesíthető*. Ugyanakkor az Art. a *kötelező e-ügyintézés* lehetőségének önkormányzati szabályozására is lehetőséget nyújt. E szerint: *Az önkormányzati rendelet* előírhatja, hogy az adószámmal rendelkező adózó a bejelentést, a bevallást, illetve az adatszolgáltatást elektronikus úton *teljesíti*.¹¹⁸

A Ket.¹¹⁹ alapján *jogszabály* előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon vagy *elektronikus kapcsolattartás esetén on-line felületen vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon nyújtja be*. Ha törvény az elektronikus kapcsolattartást *kötelezővé teszi*, és a kérelmet on-line felületen vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon kell benyújtani, az elektronikus úrlap kitölthető és letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát a hatóság az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint közzéteszi.

1. E-ügyintézésre vonatkozó hibás önkormányzati rendelkezések

Az Ör. szerint: „E rendelet tárgyi hatálya kiterjed az önkormányzat bármely hatósága előtt zajló közigazgatási hatósági ügy intézésére, továbbá a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági ügyekre (a továbbiakban együtt: közigazgatási hatósági

ügyek), valamint e rendeletben meghatározott egyéb szolgáltatásokra, amelyek elektronikusan e rendelet szerint intézhetők.”

Az Ör. a bevezető rendelkezések között a Ket. 28/B.§ (1) bekezdés rendelkezését hivatkozta meg *felhatalmazó jogszabályként*, amely alapján akkor alkot rendelet az önkormányzat, ha nem akarja az e-ügyintézés lehetőségét biztosítani, de akkor is csak önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozhat a rendelkezés. A jegyző államigazgatási hatósági eljárására nem írhat elő szabályokat az önkormányzat. Az Art. 175. § (24) bekezdése és a Ket. 34. § (3) bekezdése alapján írhatja elő az önkormányzati adóhatóság felé e-úton történő ügyintézés lehetőségét.

Ugyancsak nem tekinthető felhatalmazó rendelkezésnek az Art. 5. § (3) bekezdése, mely szerint adóügyben az elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre akkor van lehetőség, ha *azt jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi*. Az Art. a szabályozás mikéntjére utal, nem a szabályozás lehetőségére, figyelemmel arra, hogy az Art. 5. §-ban a Ket. alkalmazási szabályait határozza meg. E szakasz határozza meg továbbá azokat az eljárási szabályokat, melyek eltérnek a Ket. általános szabályaitól.

VIII. Sajátos szabályozási tárgykör

*Az anyakönyvezetói eljárásról szóló törvény értelmében felhatalmazást kap a települési önkormányzat, hogy rendeletben határozza meg a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének szabályait.*¹²⁰

Az önkormányzatok a végrehajtás során a rendeleti szabályozás kétféle módját választották. Egyfelől anyagi jogi kérdésekről rendelkeztek, másfelől eljárási jogi szabályokat határoztak meg.

¹¹⁷ Art. 5. § (3) bekezdés

¹¹⁸ Art.175. § (24) bekezdés

¹¹⁹ Ket. 34. § (3) bekezdés

2016/1.

¹²⁰ Az anyakönyvezetói eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. § a) pontja

A törvény nem szűkíti le a szabályozás tárgyát vagy az anyagi jogi, vagy az eljárásjogi szabályokra, ezért tiltó rendelkezés hiányában mérlegelés és a helyi sajátosságok függvénye a szabályozás tartalma.

Az eljárási kérdések közül a helyi szabályozás kitér:

- a kérelem bejelentésének idejének, helyének meghatározására,
- a kérelem tartalmának meghatározására,
- a kérelemhez rendelt nyomtatvány meghatározására,
- a kérelemhez csatolandó iratok meghatározására, azok példányainak számára,
- a helyszíni szemle elrendelésére (a kiválasztott helyszín ellenőrzése).

1. Szabályozási megoldások

⟨ Ör1. „Az anyakönyvezető a szemléről feljegyzést készít, és a jegyzőnek az engedélyezésről javaslatot tesz.”

⟨ Ör2. „A hivatali helyiségen kívül történő anyakönyvi esemény engedélyezése előtt az anyakönyvezető helyszíni szemlét köteles tartani.”

⟨ Ör3. „Az engedélyező a helyszínen köteles meggyőződni arról, hogy a kérelemben megjelölt helyszín megfelel az anyakönyvi esemény hivatali helyiségen kívüli lebonyolítása feltételeinek, valamint jelen rendelet előírásainak. A helyszíni ellenőrzésre nincs szükség, ha 2 éven belül az adott helyszínen a jegyző engedélyezett házasságkötést”

⟨ Ör4. „Az anyakönyvezető meggyőződik a külső helyszín alkalmasságáról.”

⟨ Ör5. „A döntést megelőzően az anyakönyvezető a házassulandók által választott helyszínen szemlét tart, melyről feljegyzést készít és a jegyzőnek az engedélyezésre javaslatot tesz.”

Valamennyi Ör. a helyszín tekintetében a rendezvény méltóságának biztosítását megköveteli, mint engedélyezési feltételt. Nagyobb településen az eljáró hatóság a jegyző, aki a Ket.¹²¹ értelmében a *hatósági szemlét* elrendelheti, ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan vagy személy megtekintése vagy

megfigyelése miatt szükséges. A Ket.¹²² szerint a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. *Törvény előírhatja*, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá *jogszabály meghatározott ügyekben* kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.

Olyan települések esetében, ahol a külső helyszínek közismertek az Ör. helyszíni szemlét kötelezően elrendelő szabályozása szükségtelen, bürokratikus.

Meghatározza a Ket. azt is, hogy a szemlét a *hatóság ügyintézője*, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezheti. Az anyakönyvezetői eljárásról szóló törvény szerint a hatáskört gyakorló engedélyező hatóság a jegyző, - az Ör.-ben nem lehet ellentétes más jogszabállyal,¹²³ ezért az önkormányzati rendelet az anyakönyvezetőt nem jelölheti ki a szemlére.

A Ket.¹²⁴ továbbá meghatározza a szemléről készült jegyzőkönyv eseteit, illetve feljegyzésre vonatkozó szabályokat, mely Ör. szabályozása hiányában is alkalmazandó.

IX. Mötv. szabályait érintő hibás rendelkezések

Önkormányzati rendeletben szabályozható *hatósági eljárási szabályok* az önkormányzati hatósági ügyek vonatkozásában korlátozottak, mert csak a felhatalmazás keretei között mozoghat a helyi jogalkotó. A saját hatáskörben alkotott önkormányzati hatósági ügyek esetében a lehetséges eljárási rend meghatározásakor is a Ket. szabályai irányadók. A közigazgatási hatósági eljárásokra

¹²² Ket. 50. § (5) bekezdés

¹²³ Mötv. 18. § (2) bekezdés Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

¹²⁴ Ket. 39. §

¹²¹ Ket. 56. § (1)-(2) bekezdés
2016/1.

vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.¹²⁵ A jogalkotás szabályainak tiszteletben tartása általános szakmai követelmény. Az önkormányzati rendeletnek az Mötv., illetve a Ket. előírásával összhangban kell állnia.

1. Nem jogszerű az a helyi jogalkotás, amely a képviselő-testület számára olyan ügyben is megállapít hatáskört, amely nem helyi közügy.

Például: „A közterületek és az egyéb névadás – a nem önkormányzati érintettség kivétel – a Képviselőtestület hatáskörébe tartozik. A nem önkormányzati érintettség esetén a Képviselőtestületnek javaslat-tételi és véleményezési joga van.”

2. A Ket. alapján hatáskört a képviselő-testület többek között bizottságára ruházhat. Az Mötv.¹²⁶ szerint a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat. A képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre. A bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz.

Példa: „E rendeletben meghatározott feladatokat a Városfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság Névadományozási Munkacsoportja szakmai véleményével segíti, melynek összetételéről, munkamódszeréről a bizottság maga dönt.” „A képviselőtestület döntéshez, és véleményadáshoz a Bizottság tesz javaslatot az 1. számú függelékben nevesített szervezetek előzetes véleménye és az arra épülő Névadományozási Munkacsoport szakmai véleménye alapján.”

Az Mötv. értelmében állandó vagy ideiglenes bizottság tekinthető a képviselő-testület szervének, amely vagy döntés előkészítésben kap hatáskört, vagy átruházott hatáskörben döntést hozhat. A képviselő-testület bizott-

ságának jogszerűen nem adható további szervezetalakítási döntés.

3. A képviselő-testület az *Mötv.* szabályai szerint *önkormányzati feladatot* szervei útján látja el.

Példa: Ör. „A névadással, az emléktábla állítással kapcsolatos előkészítő, valamint a közterületek elnevezésével kapcsolatos lakossági, valamint a 2. számú függelékben felsorolt szervek részére történő döntést követő tájékoztatási feladatokat a főépítész látja el.”

A szabályozás jogsértő, mert a főépítész tevékenységről kormányrendelet rendelkezik,¹²⁷ felhatalmazás hiányában ezzel a szabályozással a képviselő-testület jogalkotói hatáskörét túllépi.

Példa: Ör. szerint a város közterületeinek nevét jegyzékbe kell foglalni és a változtatásokat napra készen kell vezetni. A névjegyzék közhitelű nyilvántartás, amelyet a Műszaki Osztály vezet, és amelyről kérelemre igazolást ad ki.

A Ket.¹²⁸ szabályaival is ellentétes az a megoldás, mely szerint az Ör. az önkormányzati hatósági nyilvántartás vezetését az *Önkormányzat Hivatala*, illetve annak *szervezeti egysége* hatáskörébe utalja.

X. Összefoglaló gondolatok

Korán sem tekinthető teljesnek a témafeldolgozás, holott az ügyek jelentőségéből következően szükséges lehetne. A hiány pótolható lenne a helyi önkormányzati hatósági eljárást szabályozó önkormányzati rendeletek Ket. alapú felülvizsgálatával, áttekintésével. Nem szükségszerű bevárni az új hatósági eljárási szabályokról szóló törvényt. A tapasztalatok bemutatása során érintőlegesen ugyan, de több témában utalás található a gyakorlatban elkövetett hibákra.¹²⁹ Előfor-

¹²⁷ 190/2009. (IX.15.) Korm. rendelet

¹²⁸ Ket. 19. § (2) bekezdés: A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

¹²⁹ 2015. július 15-én kihirdetett állattartásról szóló önkormányzati rendelet szerint a jegyző döntésével szemben *fellebbezésnek van helye*, a döntés *végrehajtásától számított 15 napon belül*

¹²⁵ Ket. 13. § (3) bekezdés

¹²⁶ Mötv. 57. § (1), (3) bekezdés, 59. § (1)-(3) bekezdés

dulhat, hogy ezeket csupán szerkesztési, vagy kézírathiba okozhatta. Ilyen lehet a rosszul elmentett, vagy a felülírt szöveg. Az adminisztratív hibák helyesbítéssel – a törvényi feltételek betartásával - korrigálhatók.¹³⁰

A téma figyelemfelhívás is lehet azon jegyzők számára, akik érdeklődnek e tárgykörben, és számukra elhivatottság a helyi rendeleteket előkészítése. Amint a példák jellege is mutatja, a hibák kizárólag szakmai szempontú felülvizsgálat eredményeként korrigálhatók. Ez a munka akkor is időigényes, ha számos szakmai, és módszertani anyag áll rendelkezésre.

A törvények több garanciális szabályt is beépítettek a jogszabályok aktualizálása, felülvizsgálata tekintetében. Az önkormányzati rendeletalkotásra is kiterjed az Mötv.¹³¹ rendelkezése, mely szerint a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő, és e jelzést jegyzőkönyvi úton rögzíteni kell. A jogalkotásról szóló törvény¹³² értelmében a jegyző feladata a helyi rendeletek folyamatos felülvizsgálata során az utólagos hatásvizsgálat mellett, a jogszabály tartalmi felülvizsgálata is, ide értve a jogszerűség biztosítását.

A közigazgatási rendtartás szabályozása során szükséges lehet az önkormányzati hatósági ügyek eljárási szabályainak önálló fejezetben történő szabályozása. Az Mötv. nem foglalkozik az önkormányzati hatósági eljárással, ezért azokra az eltérésekre, melyek esetében az Mötv. szabályai irányadók, - a Ket. kizárásra vonatkozó szabályozásához hasonlóan- indokolt lehet kitérni.

¹³⁰ Mötv. 51. § (3) bekezdés Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

¹³¹ Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pont, 52. § (1) bekezdés k) pont

¹³² 2010. évi CXXX. törvény 21.§-22.§
2016/1.

Az innovatív szakmai javaslatok az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében az új közigazgatási rendtartás megalkotásához hiteles forrásból meríthetők, tehát a jegyzőtől, az ügyészségektől, a kormányhivataloktól, és a bíróságoktól.

Melléklet

A szociális ellátásokról szóló rendeletek eljárási kérdést érintő szabályozási megoldásai

1. Kérelem benyújtásának a helye

Példák:

Ör.1. A szociális ellátásokat szóban vagy írásban kell kérelmezni a Szociális Alapszolgáltatási Központnál.

Ör.2. A támogatás megállapítására irányuló kérelem – a Közös Önkormányzati Hivatal Igazgatási Osztályán (....., Kossuth Lajos u. 18.) nyújtható be.

Ör.3. Amennyiben az e rendeletben szabályozott szociális alapszolgáltatások biztosítása társulás keretében fenntartott intézmény útján történik az alapszolgáltatás igénybevétele iránti kérelmet a ... és Környéke Szociális Társulás Intézményvezetőjéhez lehet szóban vagy írásban előterjeszteni.

Az Szt. rendelkezése értelmében a kérelmeket az önkormányzat rendeletében meghatározott önkormányzati szervnél kell előterjeszteni. A példák szerint önkormányzati szerv a közös önkormányzati hivatal, de annak igazgatási osztálya csupán szervezeti egység. A Szociális Alapszolgáltatási Központ vélhetően önkormányzati intézmény, amely önkormányzati hatósági ügyek intézésére nem, hanem közszolgáltatás ellátására jogosult. Szociális Társulás Intézményvezetője nem tekinthető önkormányzati szervnek, mert maga a társulás az önkormányzat szerve, illetve az átruházott hatáskör címzettje.

2. Kérelem benyújtásának módja, mellékletek

Példák:

Ör.1. *A személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatások igénybevétele önkéntes. Az ellátást igénylő a kérelmét formanyomtatványon nyújthatja be.*

Ör.2. *A kérelmező köteles a kérelmében saját, valamint a vele egy háztartásban lakó személyek adatairól, jövedelmi viszonyairól nyilatkozni, továbbá a kérelem benyújtásával egyidejűleg köteles a jövedelmi adatokra vonatkozó bizonyítékokat kérelméhez becsatolni.*

Ör.3. *A kérelmező által - a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ellátások elbírálásához - benyújtott jövedelemnyilatkozathoz minden esetben csatolni kell a jövedelem valódiságát igazoló iratokat.*

Ör.4. *Nincs szükség igazolásra azon adatok tekintetében, amelyek a Hivatal nyilvántartásában fellelhetők, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 36. §-ának (2)-(3) bekezdésében foglaltak szerint az adat, illetve igazolás beszerezhető.*

Az Ör.4. példában olvasható szabályozás indokolatlan, mivel a Ket. szabálya a hatóságra vonatkozik, amely az önkormányzati rendeletbe való beiktatása nélkül is kötelező érvényű. A Jat. nem teszi lehetővé a párhuzamos szabályozást, amit a Ket. szabályoz, azt az Ör-ben jogszerűen nem lehet megismételni.

3. Hatáskör átruházás

Példák:

Ör.1. *Képviselő-testülete az e rendeletben meghatározott feladat- és hatáskör gyakorlását a polgármesterre ruházza át.*

Ör.2. *A Képviselő-testület "az alábbi ellátási formákkal kapcsolatos feladat- és hatásköreit a polgármesterre ruházza a:"*

A Ket. rendelkezése szerint az önkormányzati rendeletben az első fokon eljáró szervet kell megjelölni. Látható a példákból, hogy az önkormányzat hatáskör-átruházás formájában jelöli meg az eljáró szervet.

4. Elektronikus ügyintézés

Példa:

A képviselő-testület a szociális ellátások igénylése során az elektronikus ügyintézés lehetőségét kizárja. A példa szerinti szabályozás a Ket. szabályainak megfelel.

5. Költségek

Példa:

A szociális igazgatási eljárás költség- és illetékmentes.

A rendelet szó szerint átvette a szociális ellátásokról szóló törvény rendelkezését, nem jelölte meg a törvényi hivatkozást, a rendelkezés a jogalkotási szabályokat sérti.

6. Eljárási jogszabály hatályának megjelölése

Példa:

Ör.1. *A szociális ellátásra való jogosultság, valamint a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló többször módosított 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni.*

Ör.2. *Az Szt. 5. § (1) bekezdése szerint a pénzübeli és a természetben nyújtott ellátásra jogosultság, a jogosultat érintő jog és kötelezettség megállapítására, továbbá a hatósági ellenőrzésre (a továbbiakban: szociális igazgatási eljárás) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*

A rendeleti szabályozás felesleges, pontatlan és ellentétes a jogalkotási szabályokkal. Felesleges, mert a rendeleti előírás nélkül is kötelező a törvény alkalmazása. A szociális ellátásokról szóló törvény határozza meg, hogy a szociális igazgatási eljárására a Ket. vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A törvény pontos szövegének átemelése a rendeleti szabályok közé a törvényi hivatkozás merev, vagy rugalmas jelölésével lehet jogszerű.

Bujtor Klára

joghallgató, demonstrátor

Kühár Noémi

joghallgató

Nyikos Bettina

joghallgató

Vincze Anna Réka

joghallgató, demonstrátor

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi

Tanszék

Beszámoló a Kodifikátor Alapítvány által szervezett szakmai kirándulásról (2016)

A II. Kodifikátor Napok rendezvénysorozat keretében a Kodifikátor Alapítvány 2016. április 06-08 között joghallgatók és az alapítvány önkéntesei számára háromnapos szakmai kirándulást szervezett. A kiránduláson Bárány V. Fanny, Bujtor Klára, Havasi Bianka, Kovács Ildikó, Kühár Noémi, Nyikos Bettina és Vincze Anna Réka joghallgatók; oktatóink közül Cseporán Zsolt, Kocsis Miklós és Tilk Péter vettek részt kíséretünkben.

Április 6-án reggel 6 órakor indultunk első állomásunk, Veszprém felé. Érkezésünket követően a polgármesteri hivatalban Mohos Gábor jegyző úr fogadott bennünket. Szakmai beszélgetés keretében betekintést nyertünk a hivatal működésébe, különös tekintettel a jegyzői feladatokba. Jegyző úr készségesen mesélt tapasztalatairól, mindennapi munkavégzéséről, annak előnyeiről és hátrányairól, megosztotta velünk a hivatal legérdekesebb ügyeit, mesélt nekünk Veszprém város azon lakosairól, akik a leggyakrabban teszik tiszteletüket az irodájában, hogy megoldja ügyes-bajos dolgaikat. Jegyző úr körbevezetett minket a hivatal épületében, amely során megtekintettük többek között „Akikre büszkék vagyunk” falat, illetve a város képviselő-testület tagjairól készült tablót, valamint a Kossuth-termet, ahol a közgyűléseket szokták megrendezni, és ahol 2016/1.

ezen kívül esküvők lebonyolítására is sor szokott kerülni, továbbá megtudhattuk, hogy e termet bárki kibérelheti, így számtalan rendezvénynek ad otthont. Ezután Porga Gyula polgármester úrral folytattunk kötetlen beszélgetést, ahol természetesen a közigazgatás volt a fő téma, de Veszprém városról is rengeteg információt tudhattunk meg, sőt a jövőbeni tervekről is hallhattunk. Részletesen beszámolt nekünk a város szociális és gazdasági helyzetéről, megemlítette, hogy alacsony a munkanélküliségi ráta, amely annak is köszönhető, hogy Veszprémet nem egy multinacionális cég uralja, hanem több olyan vállalat, amely felveszi a munkaerőt. Kitért a város Balatonhoz fűződő viszonyára is, azaz arra, hogy bár Veszprém nem rendelkezik Balaton parti térséggel, de ahhoz nagyon közel fekszik, így kedvelt turistacélpont. Számtalan neves étterem és szórakozóhely található a városban, illetve évente megrendezésre kerül a VeszprémFest elnevezésű 3 napos program, amelyen kevésbé ismert, többféle zenei stílust képviselő zenekarok több színhelyen lépnek fel, így mindenki megtalálhatja a számára legkedvesebbet. Ennek ellenére probléma, hogy ugyan nagy az átmenő forgalom napközben a városban, de éjszakára nem ott vesznek igénybe szálláshelyet, így ennek a helyzetnek a javítása az egyik fontos célkitűzés. Természetesen a kézilabda csapatról is esett szó, amely a város egyik legnagyobb büszkesége és kiemelkedő fontosságú a gazdasági szerepe is. Ezúton is köszönjük Polgármester Úrnak, hogy idejéből több, mint egy órányit csapataknak szentelt.

Mindezek után jegyző úrral egy rövid sétát tettünk az Óvárosban, amely során megálltunk Szent István és Boldog Gizella szobra mellett, ahonnan gyönyörű kilátás nyílt a városra; megtekintettük az ügyészség és a bíróság impozáns épületeit, a tűztornyot, majd a programot a Séd-patak völgyének körbejárásával zártuk, amelyet nemrégiben az ország legszebb sétaútajának választottak, megjegyezzük jogosan. Jegyző úrtól való elköszönésünket követően Budapest felé indultunk tovább.

Veszprémet követően a nap második – és egyben – utolsó célállomása a – korabeli klasszicista stílus csúcsteljesítménye, egykori nevén Redoute – Pesti Vigadó. Az épület előtt Dr. Kucsera Tamás Gergely, a Magyar Művészeti Akadémia főtitkára, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék címzetes egyetemi tanára várta a csapatot, aki rövid ismertetést tartott az épületről, az MMA-ról, valamint a Vigadó jelentőségéről. A beszélgetést követően főtitkár úr munkatársai segítségével – akik megannyi történelmi mozzanatot, emléket meséltek el – betekintést nyertünk az épület rejtelmeibe. Az épületet először 1829-1833-ig építették Pollack Mihály tervei alapján. A korszakban ez a hely volt Pest egyetlen koncertterme, ahol olyan nagyhírű személyek léptek fel, mint Erkel Ferenc, ifj. Johann Strauss és Liszt Ferenc. Akkoriban az épület elsőként adott helyet az Első Magyar Iparmű Kiállításnak, amelyet a források alapján egy hónapban több mint tizenötezer látogattak meg. Vitathatatlan, hogy már akkoriban egyfajta kulturális központi szerepet töltött be. Azonban ezt a státuszt történelmi okokból nem sokáig tudhatta magának, hiszen Budavár ostroma során Hentzi ágyú pusztították el, s az épületről és annak festményeiről nem maradt ránk semmi, csak a turisták leírásai és levéltári adatok. Az újjáépítésre 1859-ben került sor Feszl Frigyes tervei alapján, immáron romantikus stílusban. A felújított épületet akkoriban egy bállal avatták fel, és a Vigadó lett az első, önkormányzati megrendelésre kifestett pesti középület. A bálók közül feltétlenül ki kell emelnünk a legnagyobb magyarnak nevezett, Széchenyi István emlékére tartott ceremóniát, ahol 1867-ben, a királykoronázás tiszteletére rendezett eseményen Ferenc József is megjelent, és itt született meg Pest, Buda és Óbuda egyesítésével Budapest. A második világháború során ismét megsérült, és kétségessé vált az épület jövője, majd 1968-ban hozzáfogtak a már műemlékké avatott létesítmény felújításához, amely 1980. március 15-én nyitotta meg kapuit a látogatók előtt. A 2011-ben megalkotott Alaptörvényt követően kivételes esemény, hogy a

2016/1.

Magyar Művészeti Akadémia köztestületté alakult át, majd két évvel később megkapta a Műcsarnok és a felújítása végéhez közeledő Pesti Vigadó tulajdonjogát.

Sétánk alatt számos híres festményt, freskót, előadótermet tekinthettünk meg, mely minden bizonnyal magával ragadott mindenkit és maradandó élményt eredményezett. A harmadik évezred műemlékében viszonylag eredeti pompájában tekinthető meg a díszteremsor, viszont a festményeket és a szobrokat sajnos nem tudták rekonstruálni. Korabeli fényében tündököl az előcsarnok, a főlépcsőház és a kamaraterem. Az épület belsőjében több szintet alakítottak ki, hiszen kihasználatlanul állt a hatalmas üres tér: az V. emeleten előadó- és kiállítótermet, a VI. emeleten tetőteraszt, ahonnan szenzációs látvány tárul elénk a budai oldalra: erről a csapat személyesen is meggyőződhetett. A Pesti Vigadó a mai napig számos koncertnek és kiállításnak ad otthont, s mind emellett helyt adva az idegenvezetésnek.

Csütörtökön a délelőtti szabadprogram után fél 1-kor már a Markó utca 16. szám alatti impozáns épület előtt várakozott kis csoportunk. Nemsokára, a biztonsági ellenőrzést követően már a Kúria előcsarnokában találtuk magunkat, és a 3 méter magas, carrarai márványból faragott Justitia-szoborban gyönyörködhettünk. Itt fogadott minket kísérrőnk, Kintzly Péter, Darák Péter elnök úr személyi titkára, akitől az Igazságügyi Palota története és a Kúria működése mellett eme szobor kalandos történetét is megismertük. Megtudtuk, hogy az igazságosságot megtestesítő szobor eredetileg a régi Igazságügyi Palota nagy csarnokában foglalta el helyét: az az épület ma a Néprajzi Múzeumnak ad otthont. Az előcsarnokból továbbhaladva megtekintettünk néhány tárgyalótermet, majd a Kúria dísztermébe vezetett utunk, mely konferenciáknak és aukcióknak is otthont ad. Ezt követően az első emeleten található elnöki fogadóterembe invitált minket kísérrőnk, mely közvetlenül az elnöki dolgozószoba mellett található. Míg a vendégek a folyosóról tudják megközelíteni, elnök úr

stílusosan a dolgozószobájából közelíti meg a termet, melynek ékessége egy 1700 körül készült gobelin faliszőnyeg, mely Flandriából származik, és az Iparművészeti Múzeum tulajdonában áll. Itt csatlakozott hozzánk Sperka Kálmán, a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának tanácselnöke, aki készségesen és nagy lelkesedéssel mesélt nekünk a Kúria működéséről és szívesen válaszolt a csoportot érdeklő kérdésekre is. A beszélgetés közben, dolgozószobájából kilépve Darák Péter elnök úr is megtisztelt minket azzal, hogy – mint volt pécsi joghallgató – köszöntötte a pécsi látogatókat, és csatlakozva Sperka és Kintzly urakhoz néhány gyakorlati példával ő is igyekezett szemléltetni a Kúria működését. Megtudtuk, hogy az Igazságügyi Palota épülete ma három intézménynek is otthont ad, itt van a Kúria mellett a Legfőbb Ügyészség és a Fővárosi Ítéltábla is. A Legfelsőbb Bíróság a 2011. évi igazságügyi reform eredményeként kapta vissza régi nevét, mely a *curia regis*, azaz a királyi udvar kifejezésre utal, hiszen a király előtt zajlott a legmagasabb szintű ítélezés. Sperka bíró úr, mint a Kúria közigazgatási perjoggal foglalkozó joggyakorlat-elemző csoportjának tagja elmesélte nekünk, hogy miként is zajlik az ítélezési gyakorlat vizsgálata. Megtudtuk, hogy a vizsgálandó tárgyköröket a Kúria elnöke határozza meg évente, mely vizsgálat eredményeiről összefoglaló véleményt készít a csoport. Kitért többek között a közigazgatási perjogi joggyakorlat elemzésére, valamint arra is, hogy a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság tevékenységének köszönhetően milyen változások várhatóak a közigazgatási rendtartás tekintetében, és ez milyen hatással lehet a gyakorlatra. Azzal kapcsolatban, hogy a Kúria az alsóbb szintű bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hoz, nehézségként említette, hogy míg a Kúria valamennyi döntése nyilvános és hozzáférhető, addig nincs olyan adatbázis, mely az alsóbb bíróságok döntéseit egy helyen összegyűjtené, ezzel megkönnyítve az ítéletekkel kapcsolatos vizsgálatokat. Számos érdekes és hasznos ismerettel lettünk gazdagabbak, köszönhető-

en bíró úr tudásának és nagyfokú segítőkészségének.

Bár a tervezett programnak nem képezte részét, Mogyorósi Sándor jegyző úr kedves invitálásának eleget téve a délutánt a terézvárosi önkormányzaton folytattuk. Papp László alpolgármester úrral együtt bemutatták a polgármesteri hivatal működését, szervezeti felépítését, illetve a VI. kerületet érintő fontosabb kérdésekbe is betekintést nyerhettünk. A szemléletes és érdekes tájékoztatón velünk volt Nemes-Katona Nóra jegyzői kabinetvezető, Hajdu Nikolett és Almásiné Baka Ildikó polgármesteri kabinetvezető is, akiktől szintén érdekes kérdésekre kaptunk választ a Hivatal működésével kapcsolatban. Ezt követően Jegyző Úr rövid városnéző séta keretében megmutatta nekünk Terézváros nevezetességeit, és szinte minden épülethez, helyhez hozzáfűzte saját tapasztalatait és élményeit. Így megtudtuk, hogy miként égett le az Andrassy úti palota, milyen nehézségekbe ütközik a helyreállítása, és egyáltalán várható-e, hogy valaha régi fényében fog pompázni. Végigsétálva a kerületen megtekintettük az Operaház és a Zeneakadémia impozáns épületeit, megálltunk egy pillanatra az Oktogonnál, átérezve a város egyik legforgalmasabb terének szellemét, és megpihentünk a Tér/Zene – Zene/Tér koncertszínpadon otthont adó Hunyadi téren. Ezúton is köszönjük Mogyorósi Jegyző Úrnak (Karunk óraadó oktatójának) és munkatársainak a kellemes és hasznos délutánt; rengeteg élménnyel gazdagodva tértünk vissza szállásainkra.

Kirándulásunk utolsó napjának célállomása Kecskemét Megyei Jogú Város, Bács-Kiskun megye és a kecskeméti járás székhelye volt, ahol a kormányhivatal igazgatója, Havassy Sándor várta a csapatot. A kormányhivatal előadótermében egy színvonalas performanszt tartott nekünk, ismertette a kormányhivatal működését, szerveit, fogalmát, hiszen a közéletben nagyon sok ember nincs tisztában a definíciókkal. A Bács-Kiskun megyei kormányhivatalt Kovács Ernő kormány megbízott vezeti és a hivatalszerve-

zetet Zombor Attila főigazgató és Havassy Sándor igazgató irányítja. Az előadás keretében tájékozódhattunk a szervezet felépítéséről. A hivatali szervezetet a főigazgató vezeti, helyettese az igazgató. Igazgató Úr prezentációja alapján megállapíthattuk, hogy igen összetett a hivatali rendszer és részletesen kidolgozott feladat- és hatáskör megosztást igényel. A szervezeti felépítésről szóló előadás után, Havassy Sándor körbevezetett minket Kecskemét belvárosában, s közösen megtekintettük korábbi munkahelyét, a Városházát. Amikor odaértünk, egy kedves kolléga fogadta a csapatot a díszteremben és ezt követően igen színvonalas előadás keretében ismertette a város és a Városháza történelmét. Megtudhattuk, hogy az épület 1893 és 1897 között épült, szecessziós stílusban. A létesítmény tervezését bíráló bizottság az első díjat Lechner Ödön és Pártos Gyula terveinek ítélte oda, akik – mint megtudhattuk – „*sem magasság, sem mélység nem retent*” jellegével pályáztak. E jelige később a város jellegévé is vált. Manapság számos ember csodálkozhat azon, hogy miként lehetséges az, hogy pusztán homokon egy ilyen infrastrukturális, kulturális fejlett mezőváros alakult ki? Erre a kérdésre a történelem adja meg a választ. Ebben nagyrészt közrejátszik Budapest fővárosunk közelsége és az, hogy Kecskemét több kereskedelmi útvonal mentén helyezkedett el: így hamar kiemelkedett a többi város közül. Városháza dísztermében Székely Bertalan 1895 és 1897 között alkotott freskóit tekinthettük meg, amelyek a mester utolsó munkái is voltak egyben. Több javaslat meghallgatása után végül a pusztaszeri gyűlés legfontosabb eseményét, a vérszerződést ábrázolja. A második kép I. Ferenc József koronázását szemlélteti. A két kép közötti nagy idő intervallumot pedig, híres történelmi személyek, álló alakos ábrázolása díszíti, mint például: Könyves Kálmán, Szent László, Szent István, II. Rákóczy Ferenc, Bethlen Gábor, Zrínyi Miklós, Nagy Lajos, Hunyadi János, Hunyadi Mátyás, Széchenyi István, Kossuth Lajos és Deák Ferenc. A bejárattól jobbra eső falon pedig az (általában függöny takarásában levő) Horthy bevonulása Kecskemétre c. festményt te-

kinthettük meg: bár a képet 1959-ben lemeszelték, azonban 2014-ben sor került a restaurálására. A történelmi időutazást követően fültnúi lehettünk a csodálatos kecskeméti harangjátéknak.

Az ebédet követően utunkat a kecskeméti Mercedes-Benz autógyár felé vettük, ahová Igazgató Úr szintén velünk tartott. Amikor beléptünk, hatalmas terület vett körül minket az új autók rengetegével. 2011 októberében felépítették a gyár összes épületét és 2012 március ötödikétől már futószalagon gyártották a B-osztályt, 2013-ban pedig az első CLA coupe, majd 2015-től a CLA Shooting Brake „Made in Kecskemét” kiszállítása is megtörtént. Rohamos léptekkel fejlődik a gyár egészen napjainkig, sőt mi több, 2013 szeptemberében már megszületett az érdeklődés a gyárlátogatás iránt, így hát mi is betekintést nyerhettük az autógyártás szinte minden egyes fázisába. Amikor megérkeztünk, egy pár perces előadás keretében egy összképet kaptunk a gyár történetéről és a gyártási folyamatokról, amelyek különböző üzemekben elkülönítve zajlottak. Az egyes fázisok közti utat Mercedes-Benz autóbuszal tettük meg egy idegenvezető hölgy társaságában. Az első megállónk volt a présüzem, ahol az autók gyártási fázisa kezdődik. Itt a tételeket 20.000 kN maximális préselő kifejtésére képes excenteres meghajtású présgépekkel állítják elő. Az itt elkészített karosszéria elemek pedig egy másik épületbe, a karosszéria üzembe kerülnek, ahol az autók karosszériája készül és robotok végzik a munkálatokat. A következő megálló a fényező volt, de csak kívülről szemlélhettük meg, hiszen a tökéletes fényezéshez komoly higiéniai körülmények szükségesek, így akár egy porszem vagy szősz is megzavarhatja a tökéletes külsőt. Végül betekintést nyertünk az összeszerelő üzembe, ahol közvetlenül mellettünk futószalagon (152 munkaállomás) szerelték össze az elemeket. Ez manapság nagyon ritka, hiszen általában ez a folyamat nagy gépekkel, robotokkal történik; ebből a szempontból is egyedi tehát a Mercedes-Benz. Érdekességként meg szeretnénk még említeni, hogy a centralizált munkafolyamatoknak köszönhe-

tően két percenként gurul le a szalagról egy B-osztály vagy egy CLA. Döbbenetes volt látni, hogy egyes munkamenet irányítását, milyen könnyedséggel és pontossággal végezte közel 600 robot az emberek munkáját megkönnyítve. A gyár folyamatos fejlesztések alatt áll, hiszen hatalmas még a szabad, beépítetlen terület. A Mercedes-Benz autótípusok gyártási fázisait követően búcsút vettünk Igazgató Úrtól és visszaindultunk Pécsre.

Szeretnénk megragadni az alkalmat és így módon is megköszönni a fentiekben megemlített személyeknek, hogy fordítottak ránk időt és előadásaikkal, beszámolóikkal feleltetlenné tették mindannyiunk számára ezt a három napot, valamint köszönjük Cseporán Zsolt, Kocsis Miklós és Tilk Péter tanár uraknak, hogy megszervezték ezt a szakmai kirándulást és megtiszteltek minket meghívásukkal.

Kühár Noémi joghallgató*Pécsi Tudományegyetem**Allam-és Jogtudományi Kar*

**Beszámoló az Észak-dunántúli
Közigazgatási és Munkaügyi
Regionális Kollégium teljes
kollégiumi üléséről
(2016 június 9-10)**

2016. június 9-10-én Veszprémben került megrendezésre az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi ülése. A Kodifikátor Alapítvány által az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiummal és a Veszprémi Törvényszékkel kötött együttműködési megállapodásnak, és Tilk Péter tanácsvezető úrnak köszönhetően nekem is lehetőségem nyílt hallgatóként részt venni az ülésen. A két napos kollégiumi ülés első napja 9-én, csütörtökön 10 órakor vette kezdetét a Veszprémi Törvényszék dísztermében. Dr. Fűzi-Rozsnyai Krisztina PhD, miniszteri biztos az új közigazgatási perrendtartásról, illetve az új közigazgatási rendtartás szabályairól tartott előadást. Megtudtuk, hogy az új törvény - elfogadása esetén - 2018. január 1-jén lépne hatályba. Az egyik legfontosabb változás a bírói út kiszélesítése a közigazgatási jogvita fogalmának meghatározásán keresztül. A közigazgatási jogvita a közigazgatás közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg. E generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes bíróságok fogalmát, mely körbe a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, a Kúria és a létrahozandó közigazgatási felsőbíróságok tartoznak. Így az új perrendtartás másik jelentős változtatása a közigazgatási felsőbíróság létesítése lenne, melynek indoka az, hogy „a speciális szakértelemet igénylő ügyek egy fórumhoz telepítése lehetőséget teremtene a specializációra, ezáltal az ítélkezési tevékenység szakmai színvonalának emelésére és gyorsítására”. A felsőbíróság elsőfokú hatáskörébe olyan jogviták kerülnek, melyek vagy alkotmányos szere-

2016/1.

pük, vagy az eljáró közigazgatási szerve tekintettel kiemelt jelentőségűek. Elsősorban a kormány irányítása alá nem tartozó államigazgatási szervek közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek tartoznak ebbe a körbe, továbbá a köztisztviselési perek és a gyűlekezési joggal kapcsolatos cselekmények. A tervezet a jelenlegi főszabály megfordítása révén a tanácsban való eljárást teszi főszabállyá, és az ügyek egyesbíró elé utalását a tanács részére engedné át. Kiegészítő jelleggel a perrendtartás is meghatározna olyan ügyeket, melyekben egyesbíró járna el, pl.: egyszerűsített perek.

Ezt követően dr. Szőke Zoltán kollégiumvezető úr 2015.évi beszámolója következett, majd ebéd után dr. Vilimcsky Anna kollégiumvezető-helyettes ismertette a közigazgatási ügyszakban a hatályon kívül helyezési gyakorlatot. Az ülésen részt vett a Kúria két kapcsolattartója is, aki tapasztalataikkal még hasznosabbá tették az előadást. A beszámolóból megtudtuk, hogy a régióhoz tartozó öt közigazgatási és munkaügyi bírósághoz az elmúlt évben összesen 2162 ügy érkezett be, a befejezett ügyek száma pedig 2253 volt. Ennek alapján a befejezések és az érkezések aránya 104% volt tavaly. A jogorvoslatok közül 128 fellebbezési és 163 felülvizsgálati kérelem érkezett be. A Kúria által hatályon kívül helyezett ügyek száma 38 volt, mely az összes felülvizsgálat 23%-át teszi ki.

A szakmai programot követően megnéztük a törvényszék épületét (mely a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak is otthon ad), majd megtekintettük a börtönmúzeumot, ahol felkészült idegenvezető mutatta be az épület történetét. Megtudtuk, hogy 2015. május 16-án nyitotta meg kapuit a látogatók előtt a Várörbörtön mínusz harmadik emelete. Az „Élet a mínusz harmadikon, Várörbörtön a 21. században” című állandó kiállítás számos izgalmas témát mutat be. Látható egy Mindszenty József-émlékszoba, a fogvatartottak életét bemutató kiállítási egység, továbbá megtekintettük a cellákat, a kápolnát, a parancsnoki szobát és a börtönudvart is. Ezután az érseki palotát és a Szent Mihály-

székesegyházhoz járhattuk be Nagy Károly atya vezetésével. A délután további részében városnéző sétára került sor, majd a Gizella Hotelben tértünk nyugovóra. A kollégiumi ülés másnapján került sor a mindkét ügyszakban felmerülő aktuális jogértelmezési kérdések megvitatására, melyre kerekasztal-

beszélgetés során nyílt lehetőség.

Az ülés mindkét napján részt vett dr. Mogyorósi Sándor Terézváros jegyzője, valamint csatlakozott hozzánk dr. Mohos Gábor Veszprém MJV jegyzője.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint 15 éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*

↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tílalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakértői kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*

↳ **alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.**

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatói jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akik-

nek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti **megbízói** között megtalálhatunk

- a) közttestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
4. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
5. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
6. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.